Annual Conference of First Ministers

Ottawa, Ontario
November 9-10, 1989

The Economic and Fiscal Situation

Cover Illustration

The cover illustration is a pen and pastel drawing from sketchbook 31 (1984), one of a series of sketchbooks by Safdie for the design of the National Gallery of Canada, Ottawa.

Illustration Copyright: Moshe Safdie

Government of Canada Gouvernement du Canada

800-27/015

The Economic and Fiscal Situation

Annual Conference of First Ministers
Ottawa, Ontario

November 9-10, 1989

91-01519/

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

STRONG ECONOMIC EXPANSION IS CREATING PRESSURES 3

INFLATION MUST BE REDUCED TO SUSTAIN THE EXPANSION 17

SECURING FURTHER FISCAL CONSOLIDATION 29

INTRODUCTION

This document describes the evolution of Canada's economic and fiscal environment. Growth has been strong during the past seven years and has broadened across regions. Unemployment and inflation have been reduced. These economic benefits can be sustained and further improvements realized if we respond to the opportunities that have been created and meet the challenges that confront us.

The opportunity for increased potential economic growth has been created by a number of important initiatives, such as the Free Trade Agreement with the United States and the other structural reforms instituted by the government. The replacement of the Federal Sales Tax with the proposed Goods and Services Tax will further enhance Canada's economic potential. The strength of investment shows that Canadians are confidently acting to take advantage of the opportunities put in place by these structural reforms.

The strong pace of growth experienced over the last number of years presents new challenges. The demand for goods and services has reached or exceeded the capacity of the economy to produce. As a result, inflation pressures have mounted and now pose a threat to the expansion. Monetary and fiscal policy have responded. Inflation pressures must be lowered if interest rates are to come down and be kept down. It is only in a non-inflationary environment that economic growth can be sustained and the opportunities created by structural reform fully realized.

Since 1984–85, government deficits and debt growth have been reduced appreciably. Lower deficits reduce demand pressures and complement monetary policy by providing the environment necessary for lower inflation and lower interest rates.

Progress on fiscal consolidation has been significant for the federal government. Restraint in the growth of program expenditures has been the cornerstone of the government's fiscal strategy, accounting for the major share of deficit reduction. In spite of the improvement in the federal government's fiscal situation, the collective fiscal situation in the provinces remains much healthier than that of the federal government.

While much progress has been made, government deficits remain high by historical and international standards, and government debt continues to grow. The fiscal situation in Canada remains exposed to interest rate developments at home and abroad. This exposure is most acute for the federal government, underscoring the need for further fiscal consolidation.

STRONG ECONOMIC EXPANSION IS CREATING PRESSURES

Economic expansion is in its seventh year in Canada. Employment has grown rapidly and the unemployment rate has been sharply reduced since the early 1980s. Canada's economic performance in recent years compares favourably with the performance of the other major industrial nations. Our overall rate of growth has been second only to Japan's; our employment growth has outstripped that of all the major industrialized countries.

As the expansion advanced, growth has become better balanced. The general strength of international commodity markets since 1987 has contributed to economic expansion in all regions of Canada, particularly to the strong growth in capital formation in the resource-based sectors.

Expansion has, however, created new challenges. The level of activity is now straining the economy's productive capacity. Capacity pressures are evident in both product and labour markets. The Government of Canada places the highest priority on sustaining non-inflationary growth. Responsible fiscal and monetary policies are necessary to ensure this priority is realized.

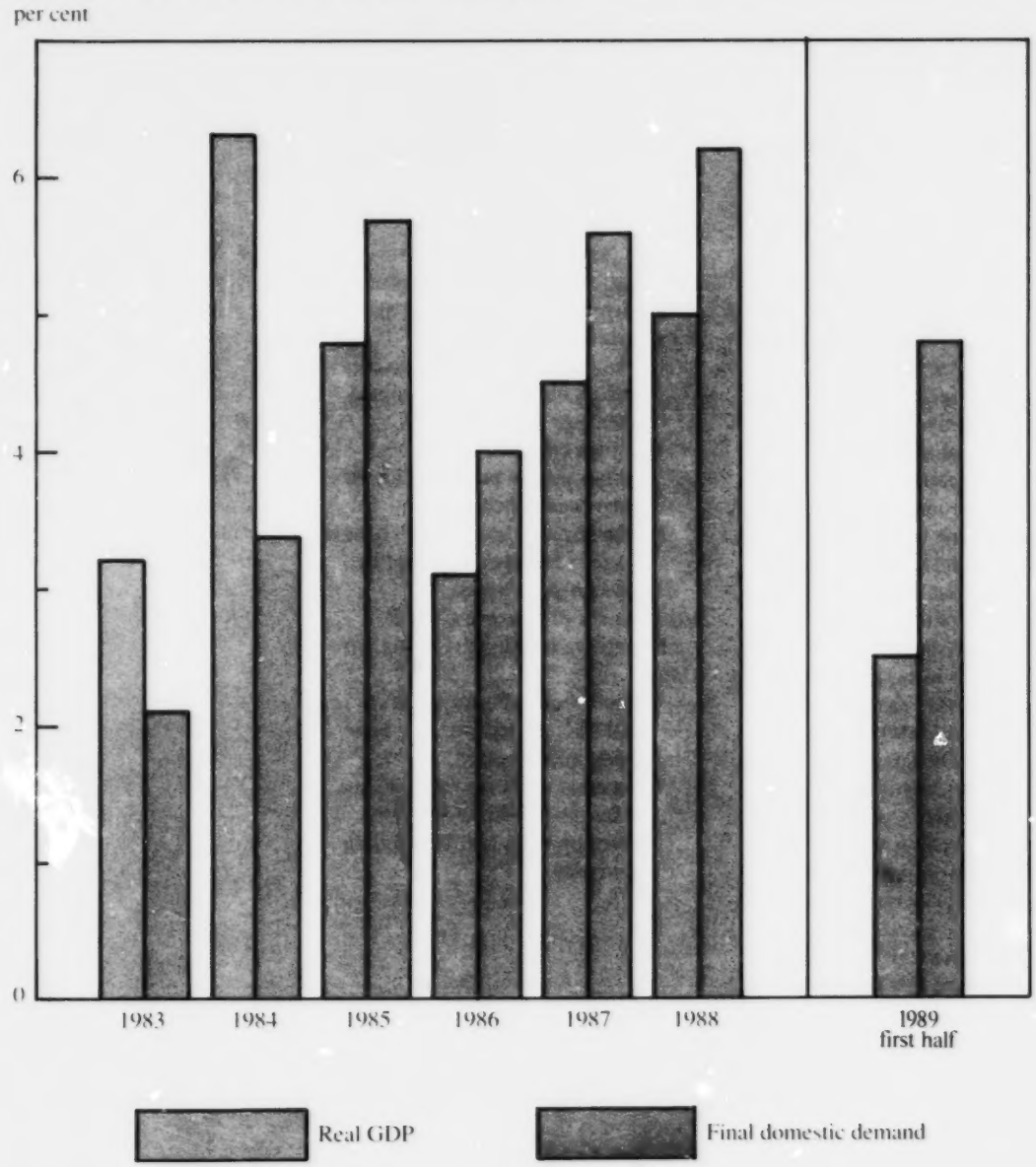
Structural reform to improve the efficiency and competitiveness of the economy also contributes to achieving this priority:

—Obstacles to growth from overregulation and undue government interference in the economy are being removed.
- The transportation and energy sectors have been deregulated wholly or in part.
- Crown corporations that no longer serve a public policy role have been privatized.
- The Foreign Investment Review Agency has been replaced by Investment Canada.

—Initiatives to enhance Canada's competitive position are being pursued.
- The Free Trade Agreement with the United States is now being implemented.
- Personal and corporate income taxes have been reformed by lowering rates and broadening tax bases.
- Implementation of the proposed Goods and Services Tax will remove the distortions caused by the Federal Sales Tax.
- Policies are being implemented that will lead to a more flexible labour force. The unemployment insurance system is to be reformed and a new labour market strategy adopted.

Figure 1

GROWTH IN REAL GDP AND FINAL DOMESTIC DEMAND



The Canadian economy is in its seventh year of expansion since the severe recession of the early 1980s. Since 1985, Canadian real output growth has averaged 4.3 per cent. Among the G-7 countries, only Japan has achieved a faster pace of economic growth during this period.

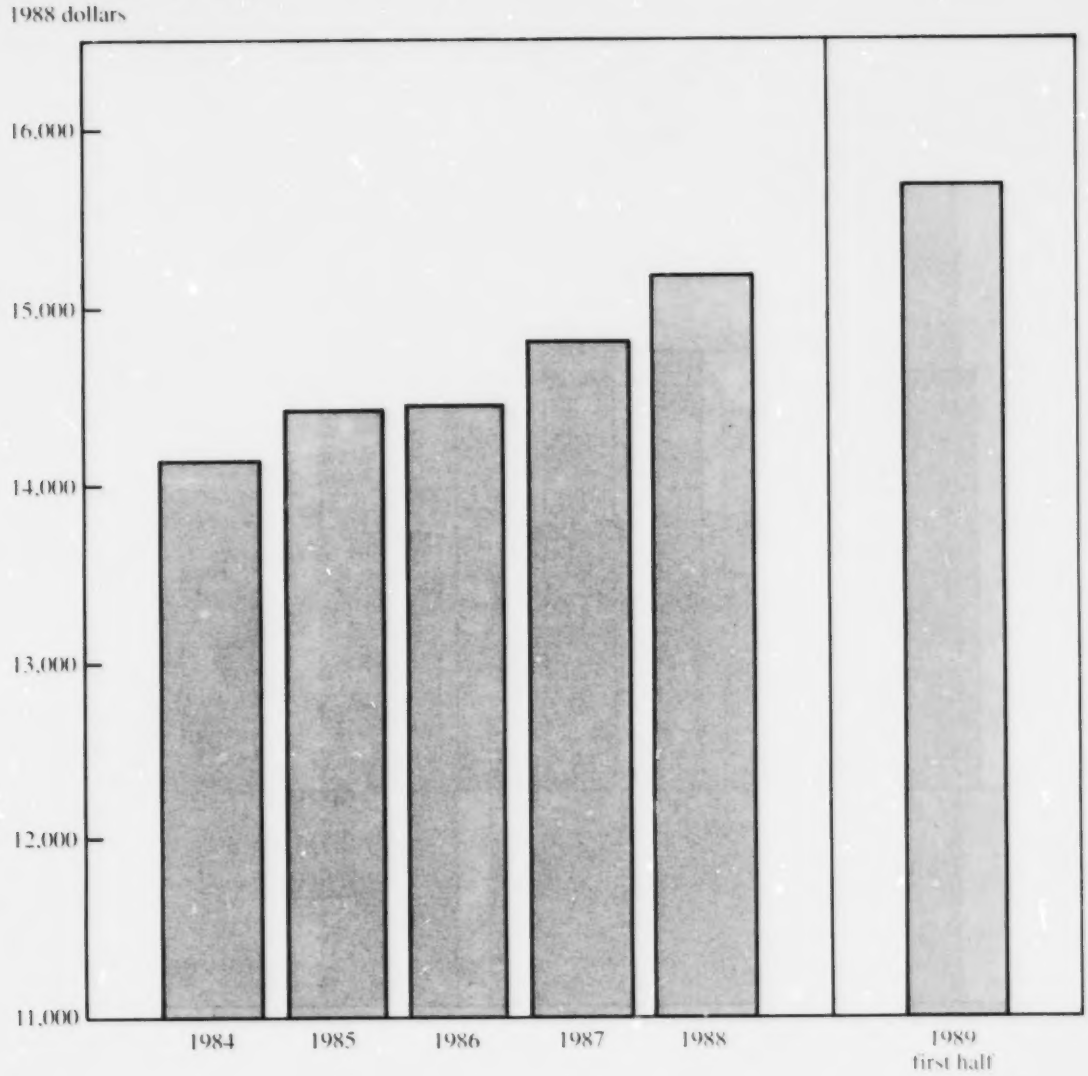
Since 1985, the source of Canada's growth has shifted from foreign to domestic demand. The growth rate of final domestic demand, which consists of consumption, investment and government spending, has outpaced the growth of output.

Business investment in plant and equipment, reflecting confidence in the economy and the need and opportunity to expand capacity, has been the most rapidly growing component of the economy in recent years.

Growth slowed in the first half of 1989, but domestic demand continued to expand at a brisk pace.

Figure 2

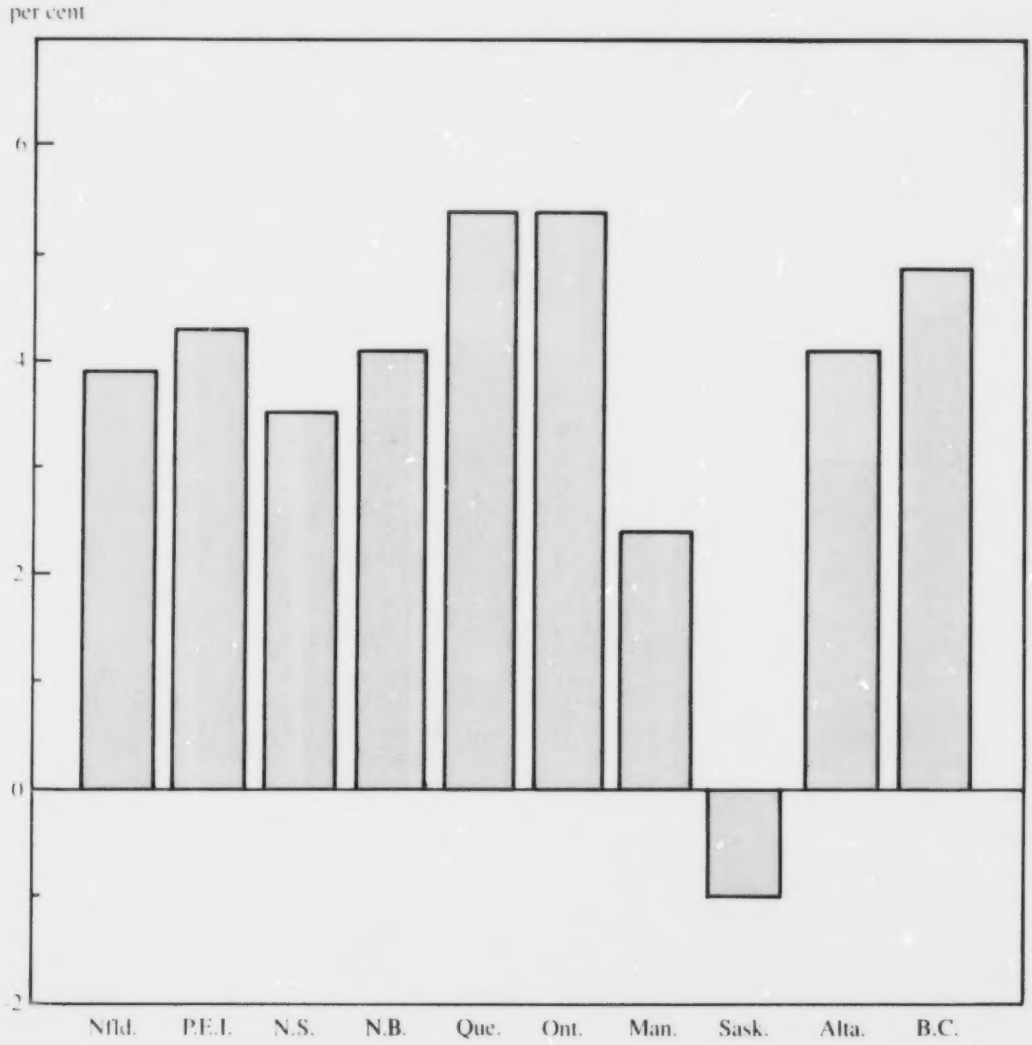
REAL PERSONAL DISPOSABLE INCOME PER CAPITA
1984 TO FIRST HALF OF 1989



Strong economic growth has resulted in rising incomes for Canadians. Since 1984, real after-tax income per person has risen 12.0 per cent.

Figure 3

GROWTH IN REAL GDP BY PROVINCE
AVERAGE OF 1987 AND 1988



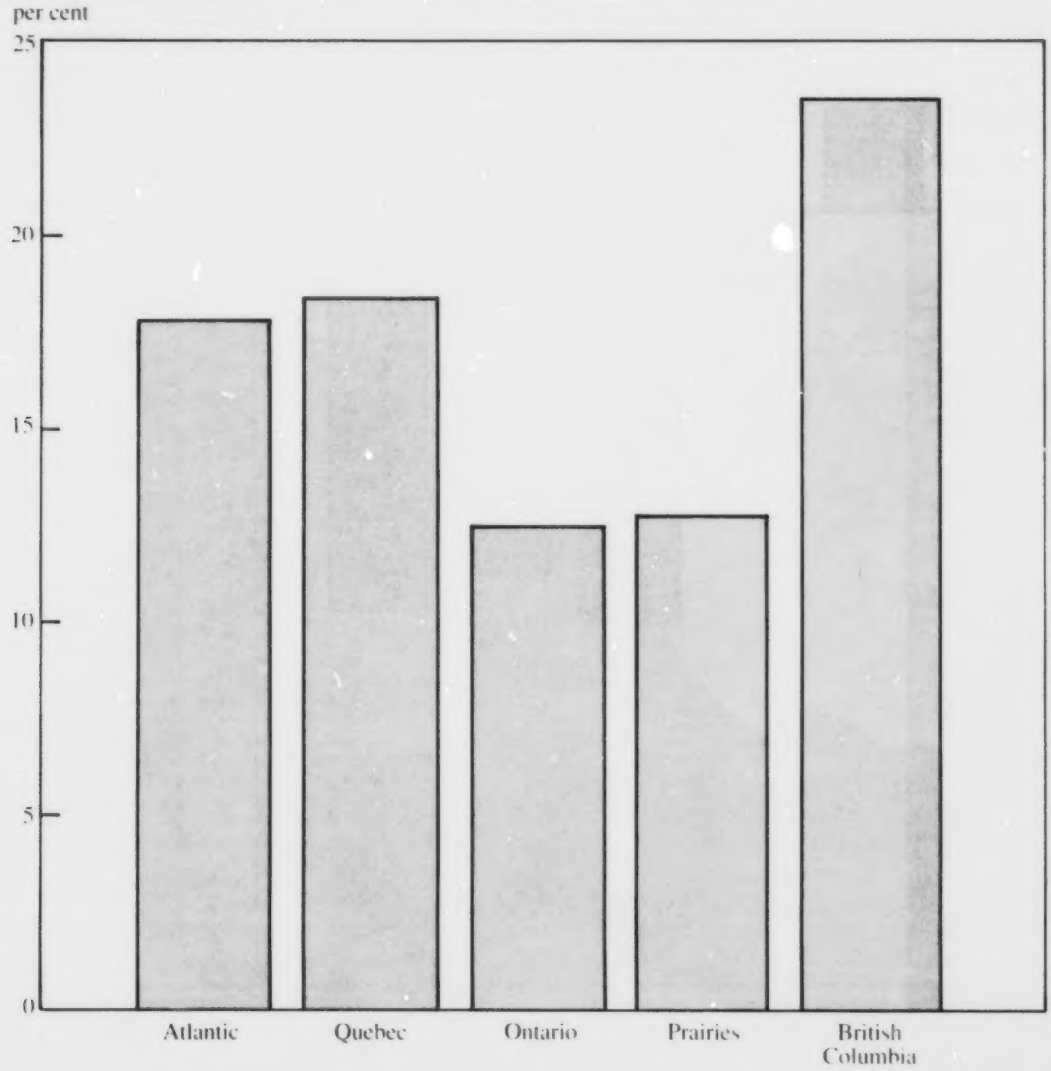
Initially, the recovery was led by export demand and growth was relatively concentrated in Central Canada. In recent years, the expansion has become better balanced across sectors and regions.

Apart from the effects of the 1988 drought on Manitoba and Saskatchewan, economic growth was well balanced provincially in 1987 and 1988. With the return to better growing conditions in 1989, output in these two provinces is expected to rebound, with Saskatchewan leading the provinces.

The rise of grain prices after the drought has helped to bolster farm incomes. Similarly, a general rise of resource prices in 1987 and 1988 has strengthened the provincial economies of Eastern and Western Canada.

Figure 4

GROWTH IN BUSINESS NON RESIDENTIAL INVESTMENT AVERAGE OF 1988 AND 1989*



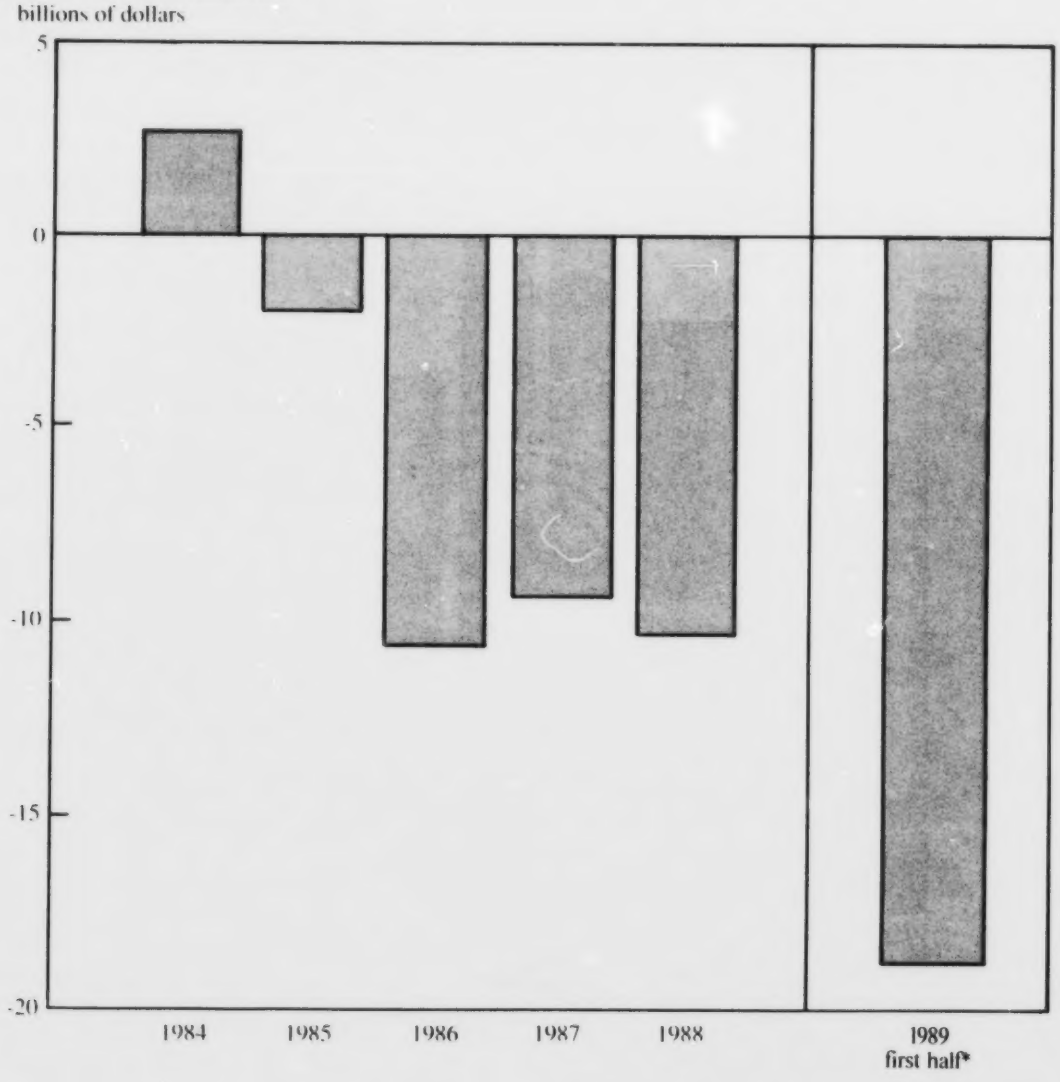
* *Preliminary actual for 1988, revised intentions for 1989*

Investment spending, which lagged behind other sources of demand in the early stages of the recovery, has increased rapidly during the past two years. The strength of capital spending has been spread widely across the country.

Investment spending has been particularly strong in New Brunswick and British Columbia.

Figure 5

CURRENT ACCOUNT BALANCE



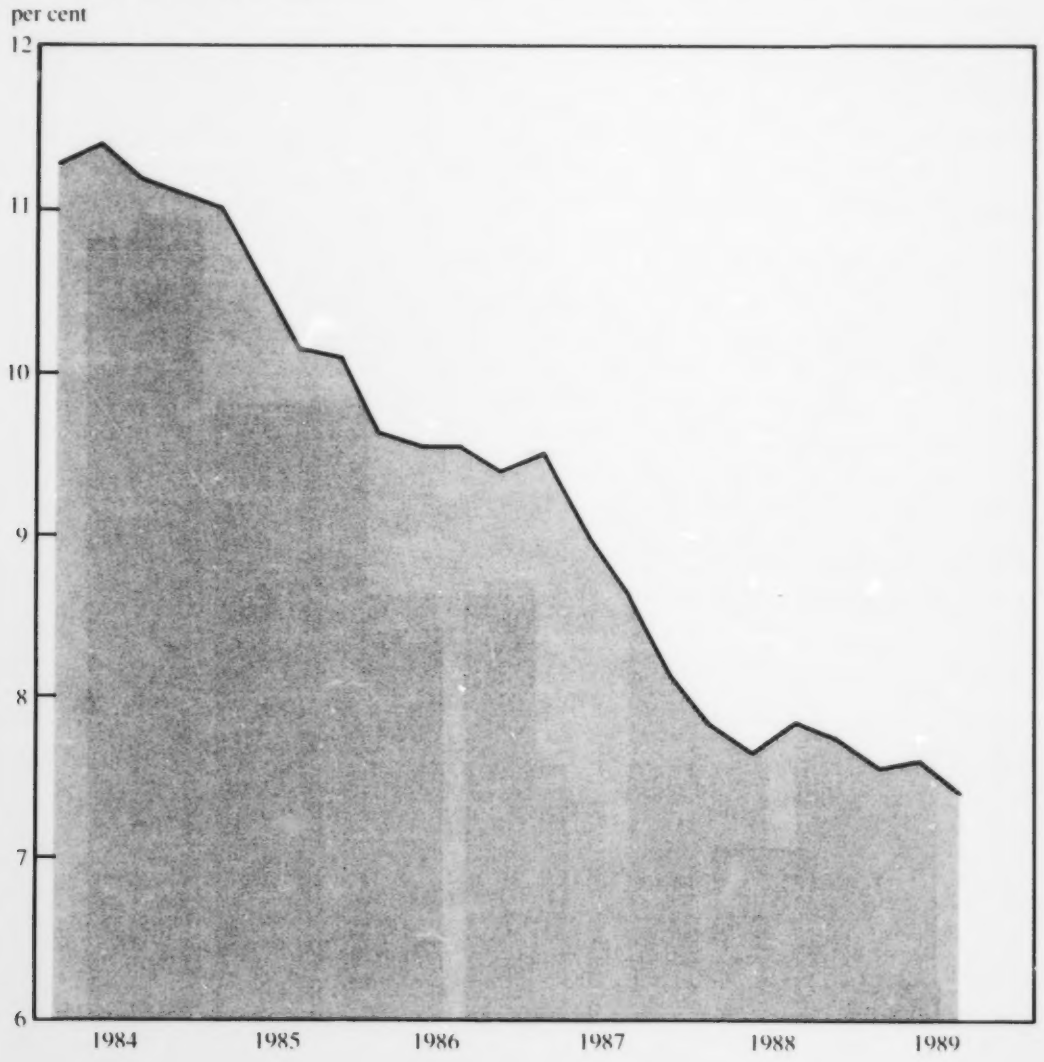
* *Seasonally adjusted at annual rates*

The expansion of demand, in particular the strength of capital spending, has contributed to a decline in Canada's current account balance.

Canada's requirements for machinery and equipment are diverse in comparison to our capacity to produce capital goods. Over 40 per cent of the deterioration of Canada's current account since 1984 is accounted for by the drop in the balance of trade in machinery and equipment.

Figure 6

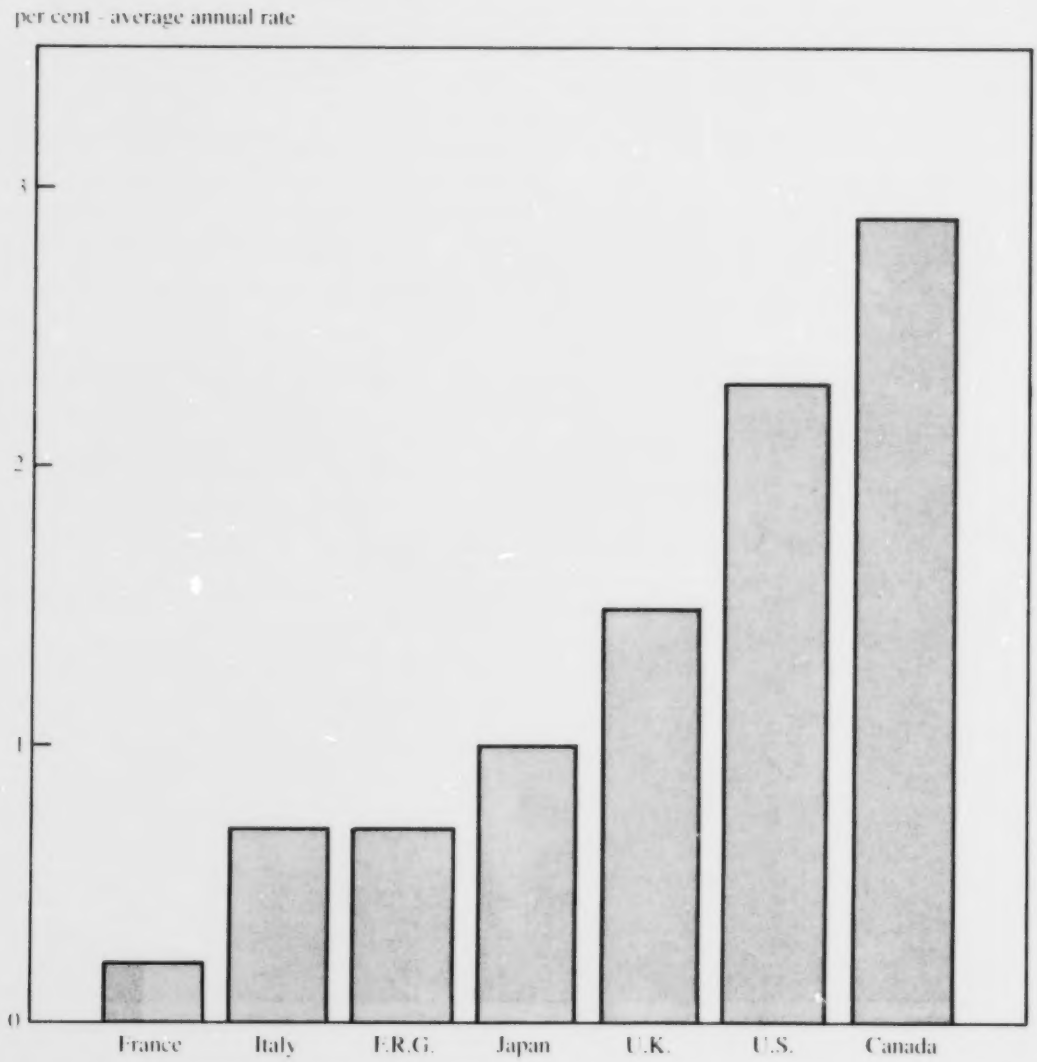
CANADIAN UNEMPLOYMENT RATE



The strong pace of economic growth and job creation has resulted in a sharp reduction of the unemployment rate from over 11 per cent in 1984 to 7.3 per cent in September 1989.

Figure 7

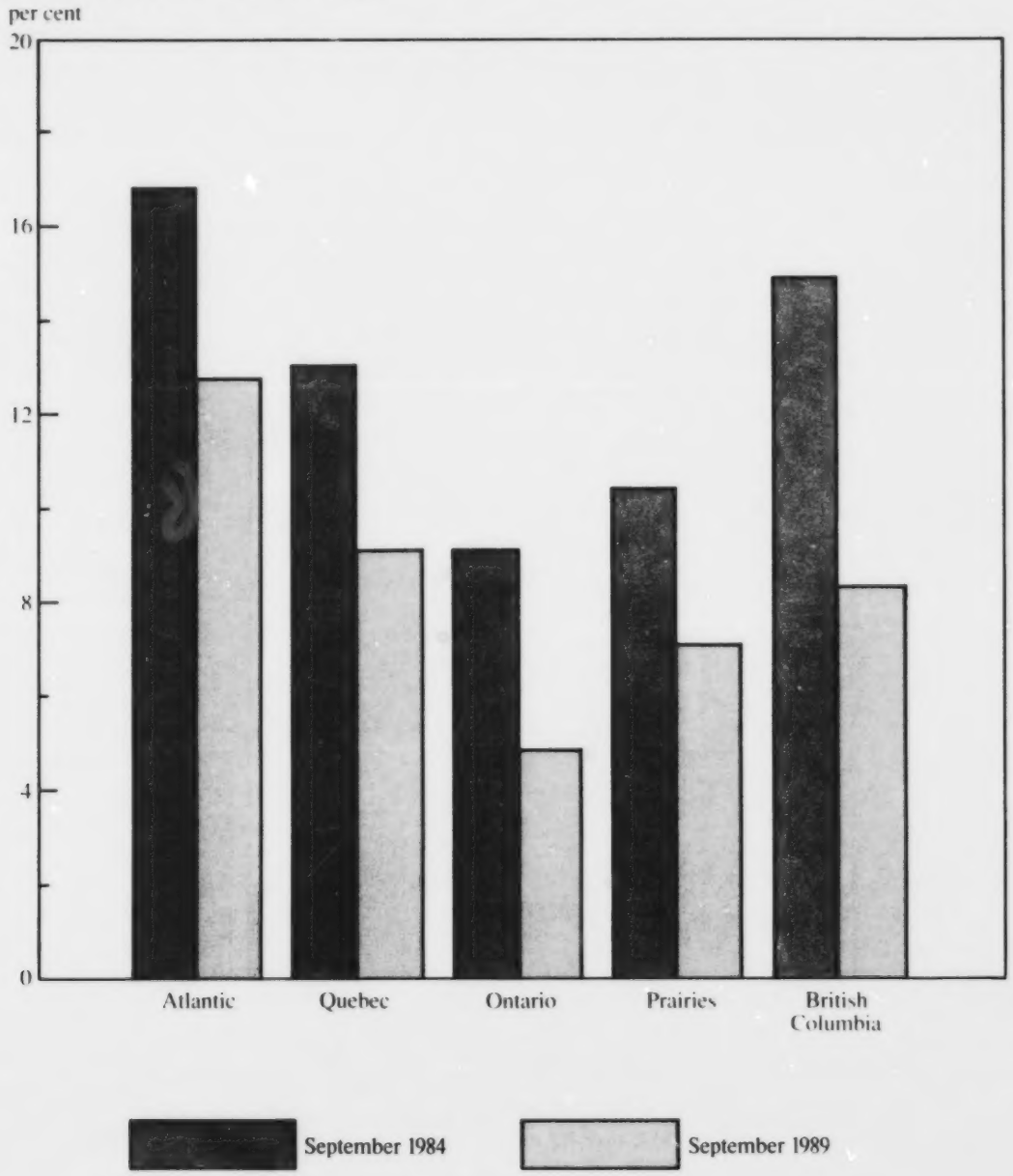
EMPLOYMENT GROWTH IN G-7 COUNTRIES
1985 TO 1988



Employment growth has been more rapid in Canada than in any other G-7 country. Over 1.5 million new jobs have been created since 1984.

Figure 8

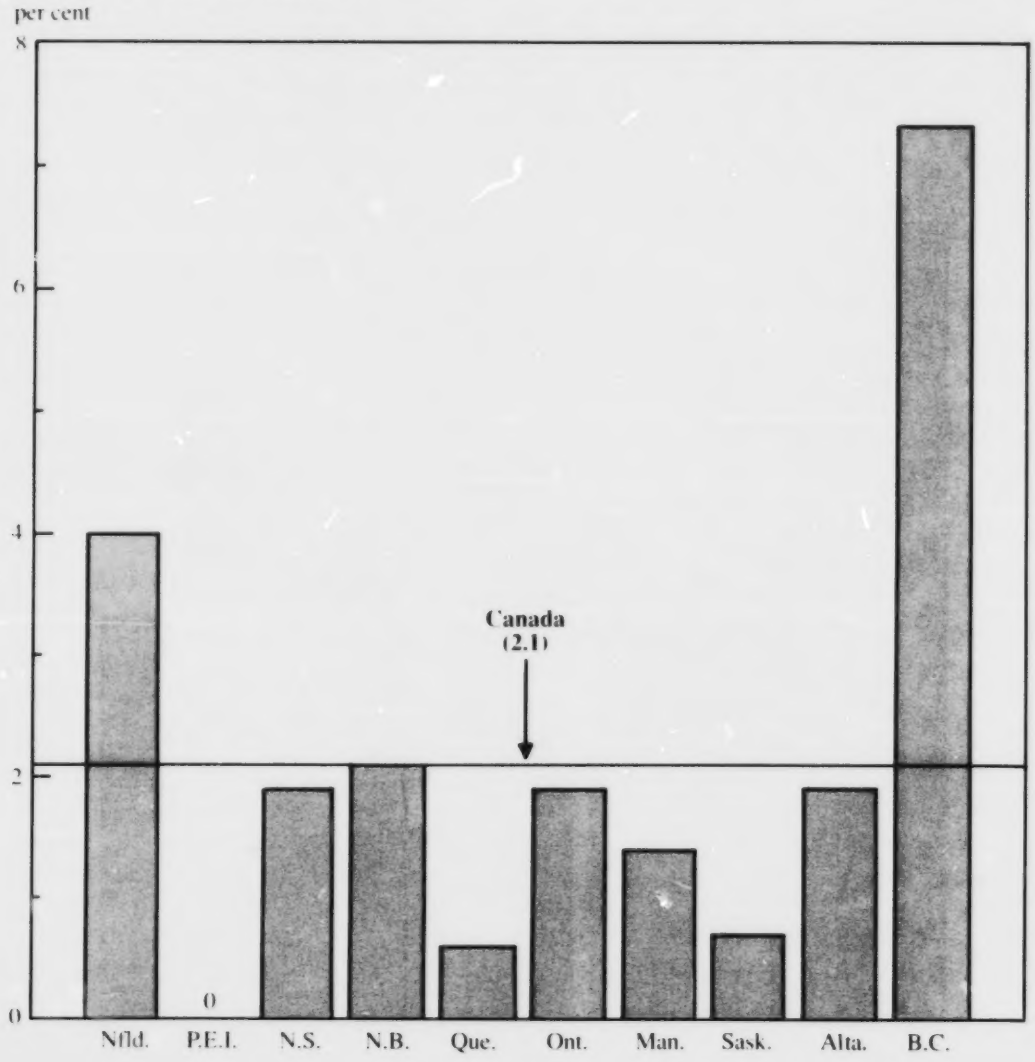
UNEMPLOYMENT RATE BY REGION
SEPTEMBER 1984 AND SEPTEMBER 1989



Since September 1984, the unemployment rate has dropped significantly in all regions. The unemployment rate has declined by 6.5 percentage points in Newfoundland and by 6.6 percentage points in British Columbia.

Figure 9

RECENT EMPLOYMENT GROWTH BY PROVINCE
SEPTEMBER 1988 TO SEPTEMBER 1989

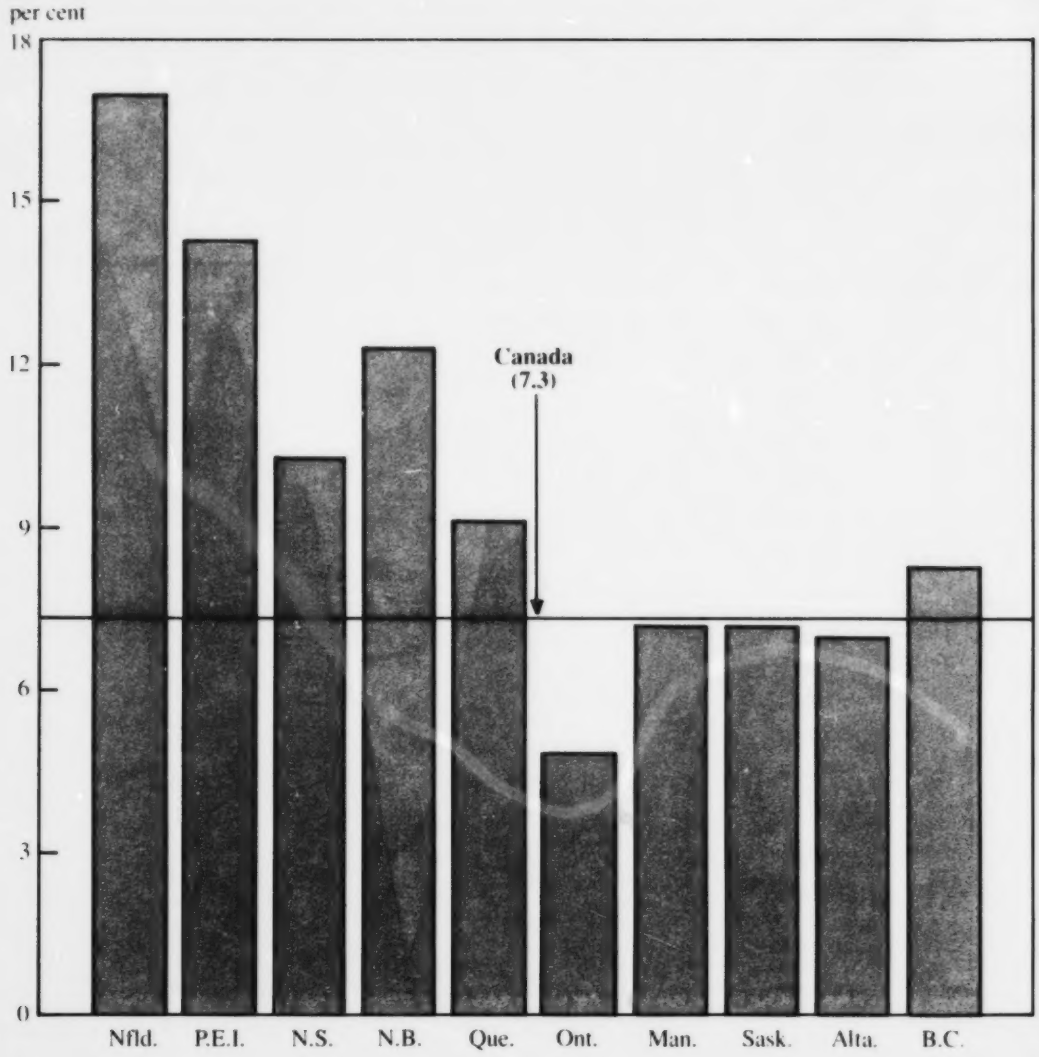


Over the past 12 months, the continued strength of the economy has translated into 265,000 new jobs. Almost all of these have been full-time jobs. Since September 1984, over 1.5 million new jobs have been created.

Job creation over the past year has been spread across the country. Employment growth has been strongest in Newfoundland and British Columbia.

Figure 10

UNEMPLOYMENT RATE BY PROVINCE
SEPTEMBER 1989



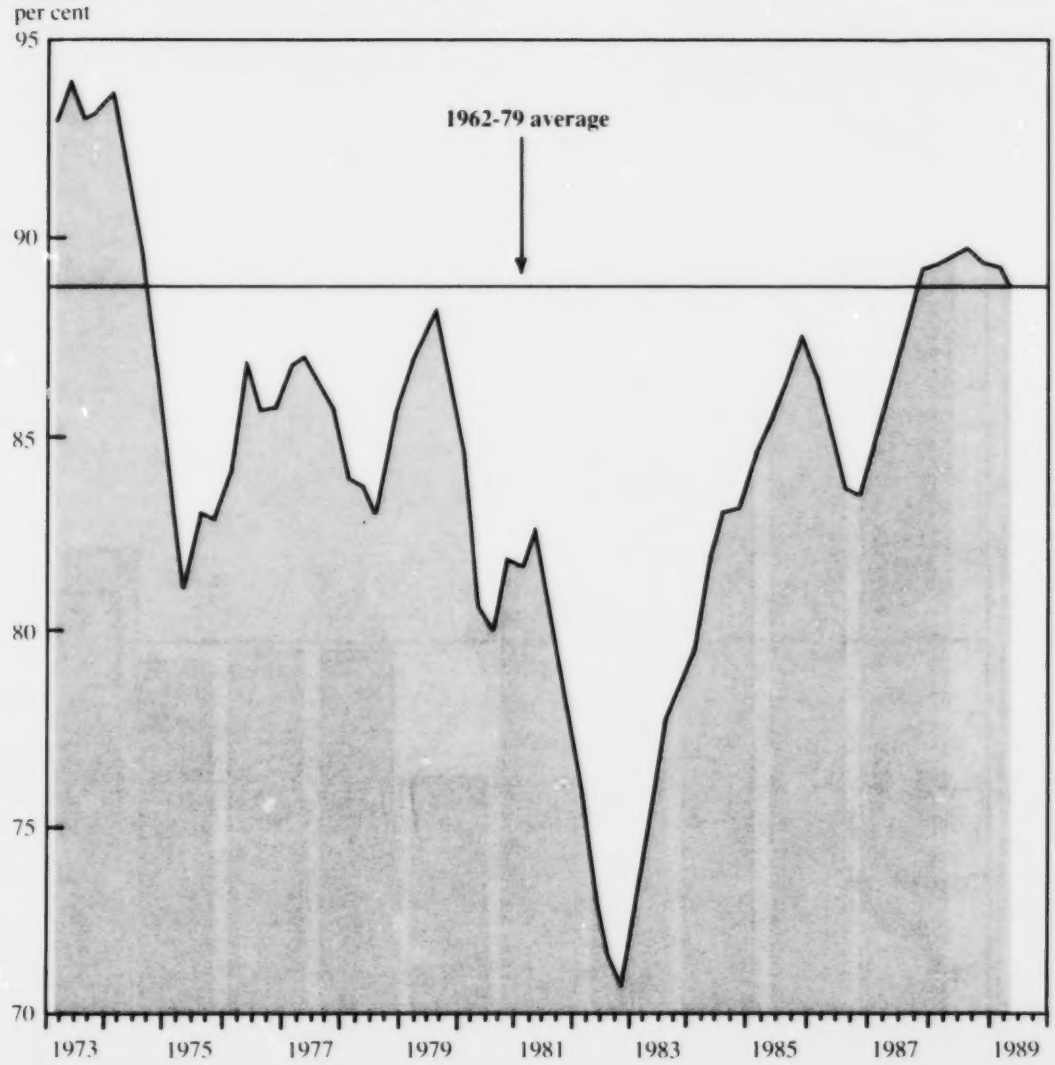
Over the past 12 months the unemployment rate has continued to decline, from 7.8 per cent in September 1988 to 7.3 per cent in September 1989.

The unemployment rate has dropped 2.2 percentage points in British Columbia and 0.8 percentage points in the Prairie provinces. The unemployment rate has been stable in Atlantic Canada, Ontario and Quebec over the past year.

With the decline in the national unemployment rate to about 7.3 per cent, labour markets have become tight, although some provinces continue to have under-utilized resources.

Figure 11

GOODS SECTOR CAPACITY UTILIZATION RATE

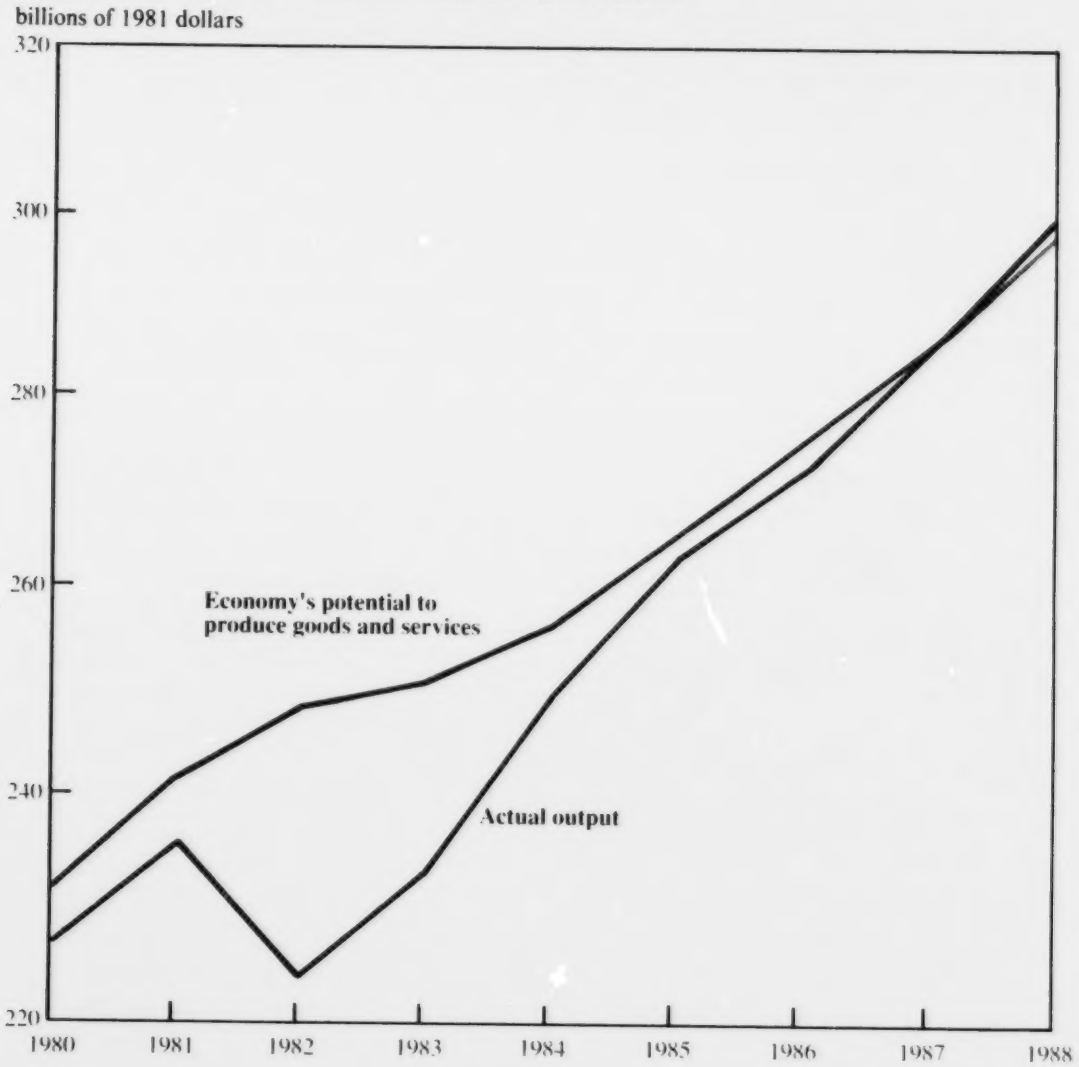


The rapid growth in output since 1982 has resulted in emerging tightness in product markets. The capacity utilization rate has risen sharply from its trough at the end of 1982, moving above its long-term historical average during 1988.

A number of industries, notably those related to resource processing and capital goods manufacturing, continue to operate at rates of capacity utilization significantly higher than their historical average levels. Industries operating at over 90 per cent of capacity include construction, electrical utilities, the refining and chemical industry, and manufacturers of primary metals, fabricated metals, non-metallic mineral products and electrical products.

Figure 12

POTENTIAL AND ACTUAL REAL GROSS DOMESTIC PRODUCT*



* For the commercial sector of the economy.

Potential output is the maximum volume of goods and services that the economy can produce when all its resources are fully utilized and combined in the most efficient possible manner. At the end of the recession output was well below the economy's potential to produce goods and services. By 1987 strong growth had closed the gap. Continued rapid growth of spending, however, has pushed demand for goods and services above the economy's productive capacity and created inflation pressures.

The demand for goods and services must slow if the country is to avoid higher inflation and the expansion is to be sustained.

INFLATION MUST BE REDUCED TO SUSTAIN THE EXPANSION

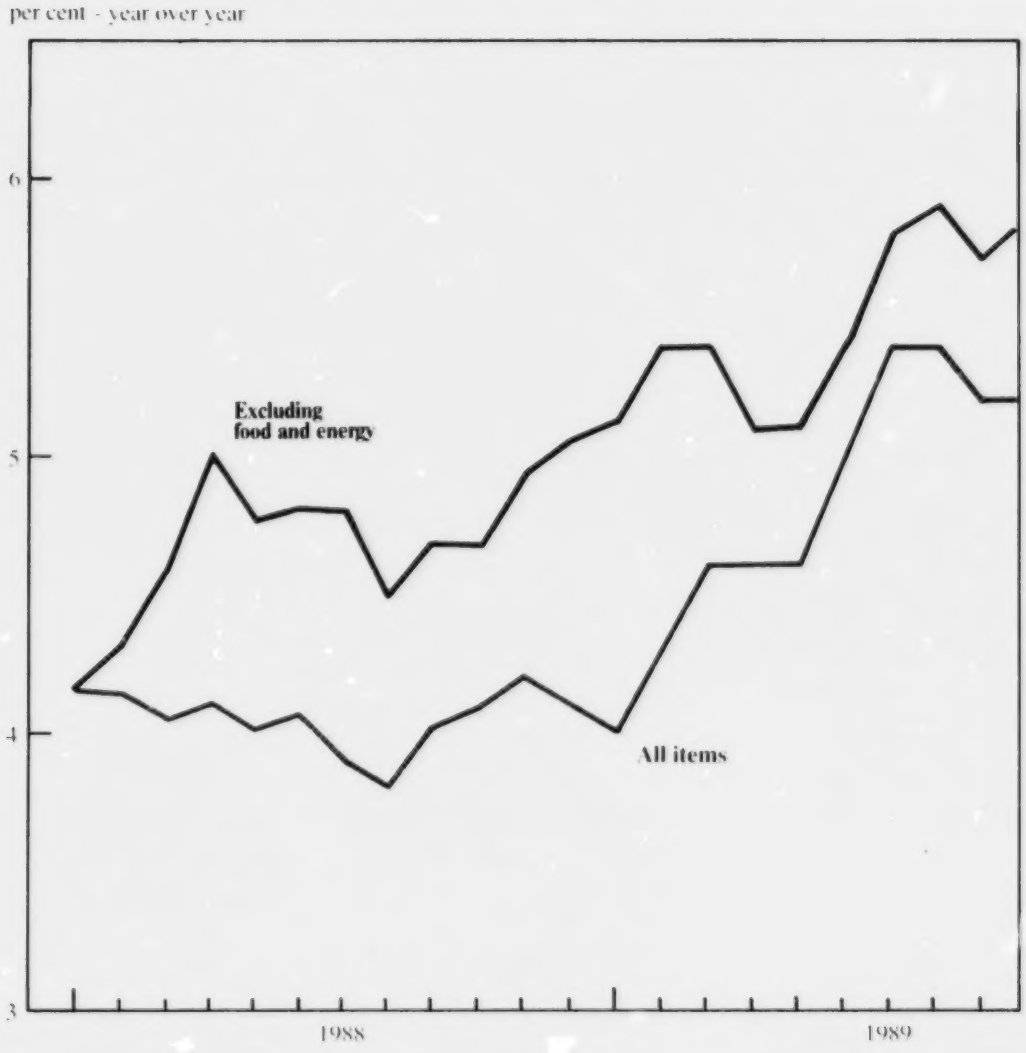
With economic activity now above the economy's productive capacity, inflation pressures have mounted across Canada. High wage settlements, largely confined to the tight labour markets in Central Canada a year ago, have now spread to all regions. Economy-wide, unit labour costs have been rising at an accelerating pace for the past year-and-a-half. The rate of consumer price inflation has risen above 5 per cent. Inflation has risen in every region.

If the expansion is to be sustained, inflation pressures must be contained and reversed. Inflation impairs the functioning of the economy, distorts decision making, weakens our competitive position, and harms those Canadians least able to protect themselves.

With monetary policy remaining firm in the face of rapidly growing demand, short-term interest rates have risen. As well, fiscal policy has been tightened. The April 1989 budget measures continued the progress of fiscal consolidation initiated in 1984–85. Lowering pressures on aggregate demand by prudent fiscal action will help not only to reduce inflation, but also to achieve a better balance between monetary and fiscal policy. This will set the stage for lower inflation, ongoing lower interest rates and balanced, sustained growth.

Figure 13

CPI INFLATION
DECEMBER 1987– SEPTEMBER 1989



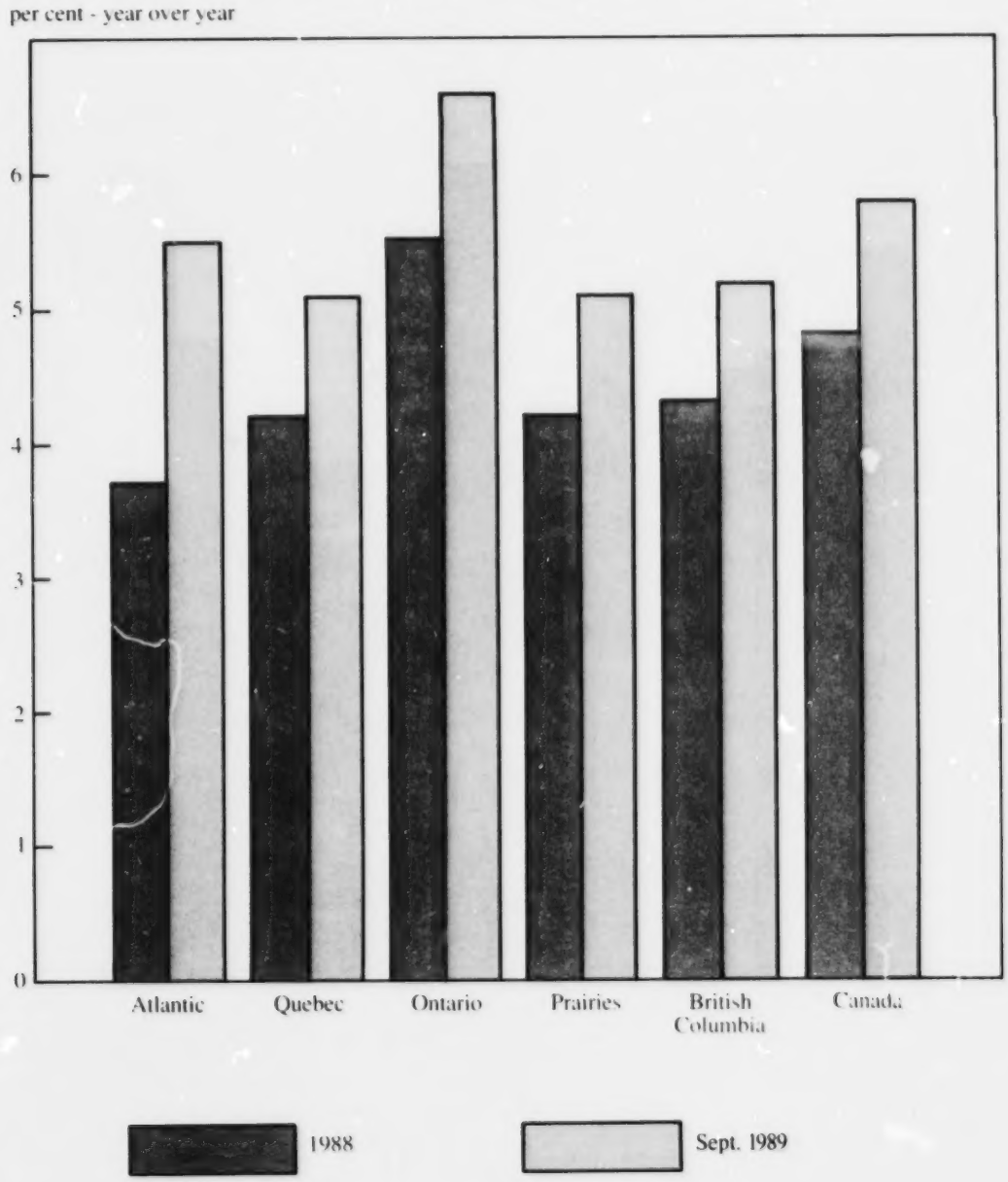
Inflation pressures have been mounting since late 1987, partly offset last year by the strength of the Canadian dollar and the fall of energy prices. The recovery of oil prices beginning in late 1988 has eliminated this offset.

CPI inflation has risen from about 4 per cent at the end of 1987 to over 5 per cent in recent months.

Excluding the volatile food and energy components from the CPI provides a measure of the underlying rate of inflation; this measure of inflation rose from just over 4 per cent at the end of 1987 to just under 6 per cent this past summer. Although the increase is partly due to higher federal and provincial indirect taxes, its sources are widespread.

Figure 14

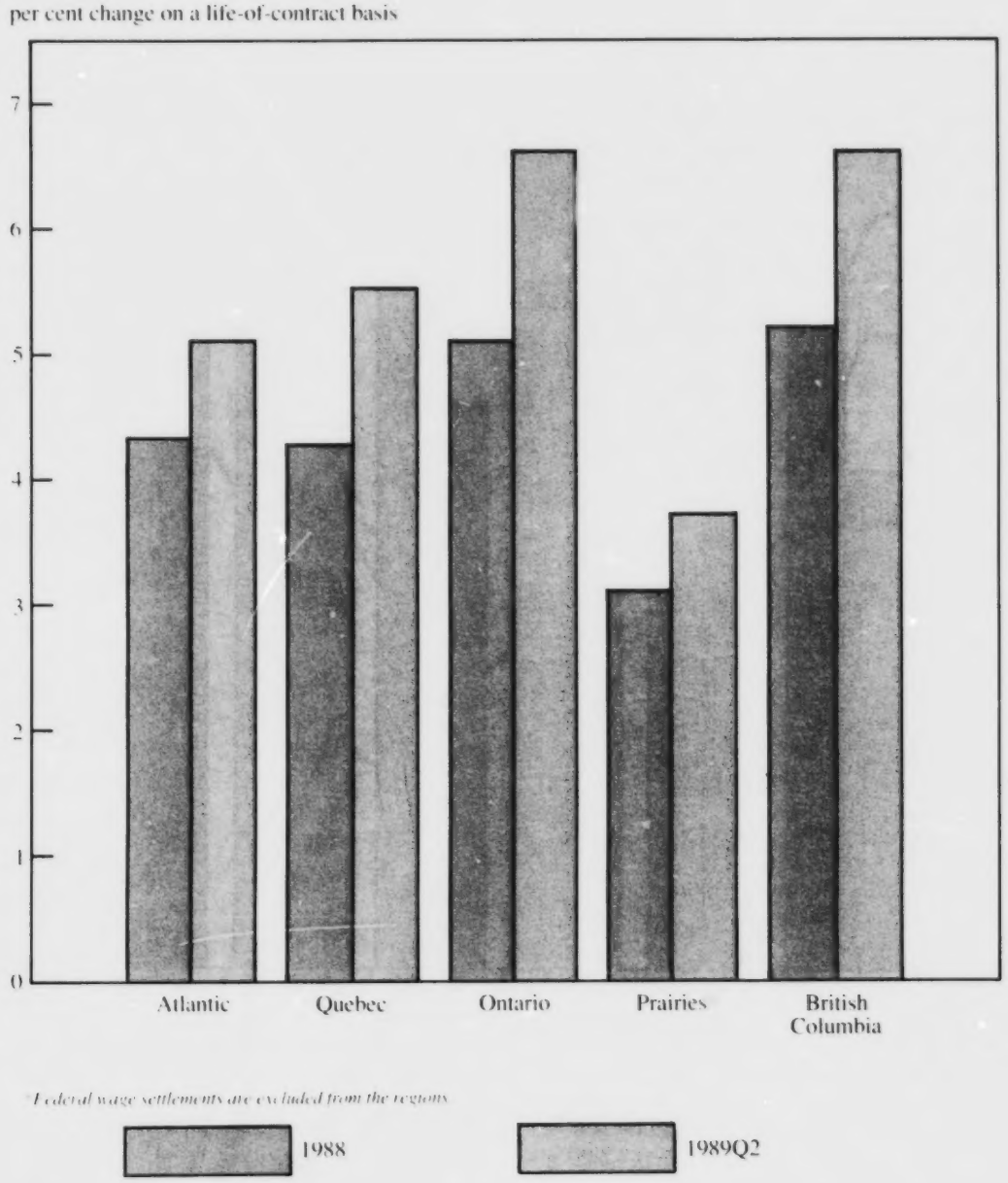
CPI RATE OF INFLATION EXCLUDING FOOD AND ENERGY BY REGION



Inflation has increased in all regions. Although it continues to be highest in Ontario, all regions have underlying rates of inflation close to or above 5.0 per cent.

Figure 15

TOTAL WAGE SETTLEMENTS BY REGION*
1988 AND 1989Q2



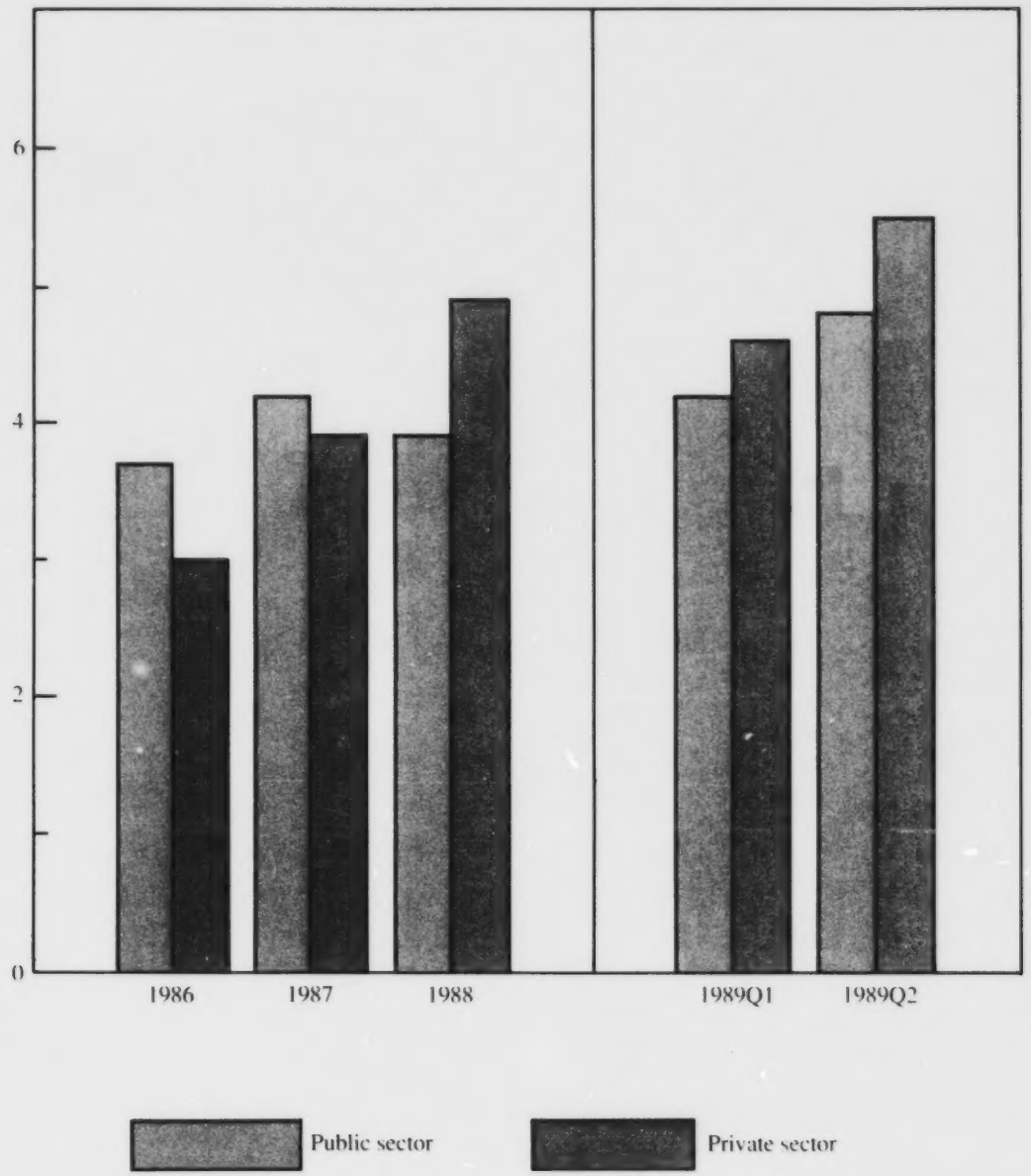
**Federal wage settlements are excluded from the regions.*

The increase in wage settlements has occurred in all regions. During the second quarter of 1989, wage settlements averaged more than 5.0 per cent in all regions except the Prairie provinces.

Figure 16

PUBLIC AND PRIVATE SECTOR WAGE SETTLEMENTS 1986–1989Q2

per cent change on a life-of-contract basis

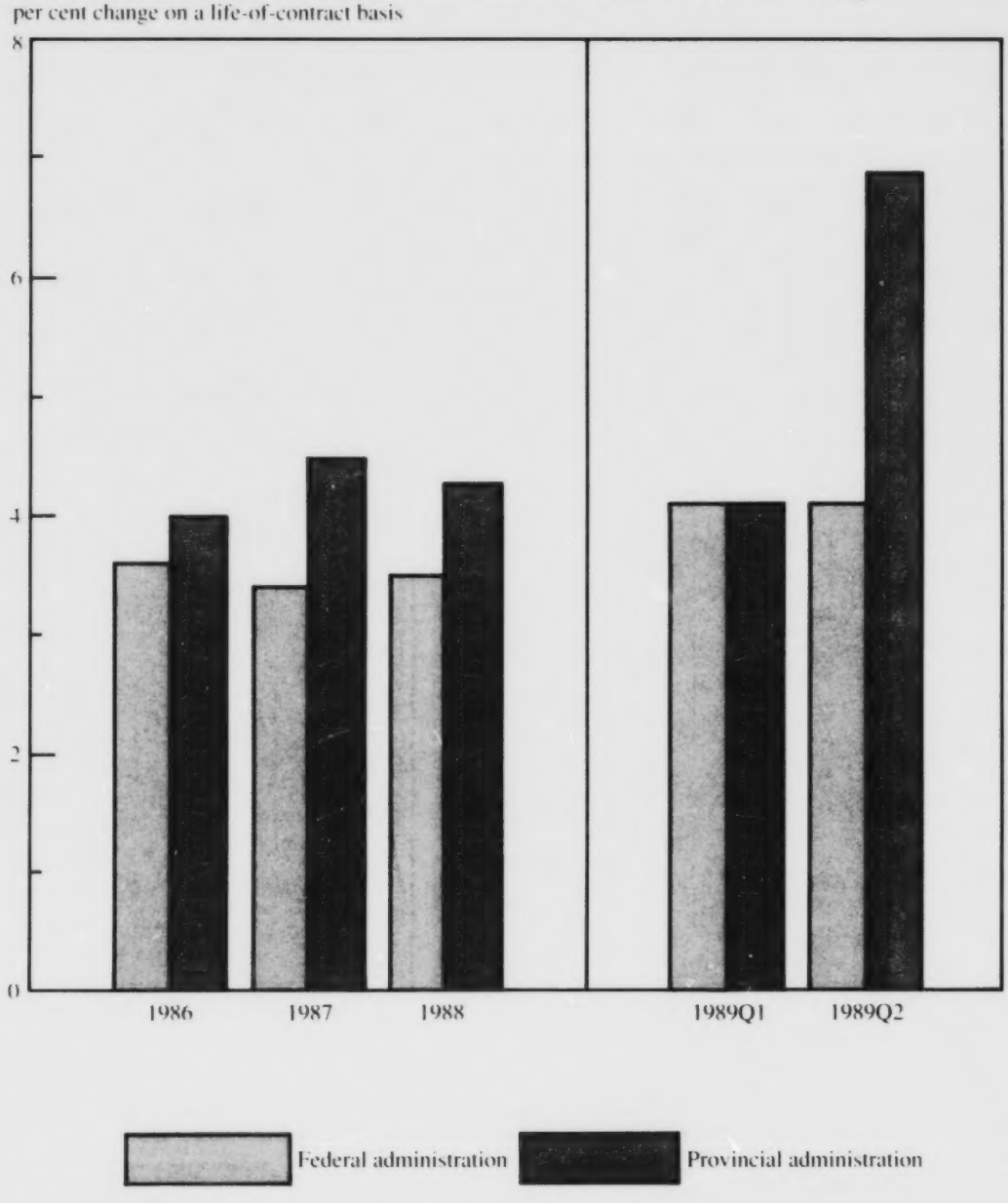


Wage settlements have been rising in both the public and private sectors since 1986. Private sector settlements increased from an average of 3.0 per cent in 1986 to 5.5 per cent in the second quarter of 1989. Over the same period, public sector settlements rose from an average of 3.7 per cent to 4.8 per cent.

Public sector wage settlements have recently been above private sector settlements in British Columbia and Ontario.

Figure 17

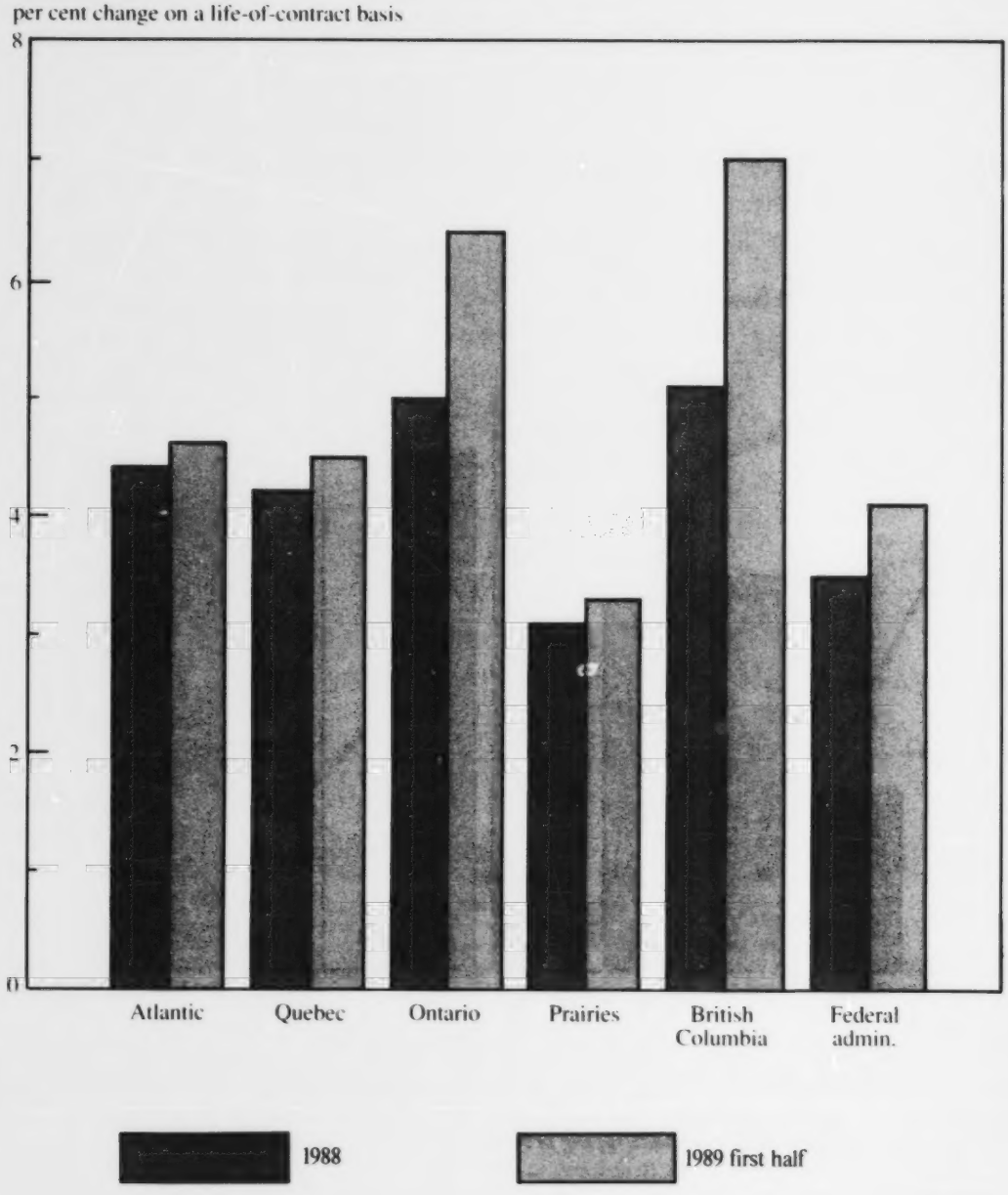
PROVINCIAL AND FEDERAL ADMINISTRATION WAGE SETTLEMENTS, 1986–1989Q2



Federal wage settlements have been lower than those in other parts of the public sector in recent years. In the second quarter of 1989, federal wage settlements averaged 4.1 per cent in comparison with 6.9 per cent for provincial settlements.

Figure 18

PUBLIC SECTOR WAGE SETTLEMENTS
1988 AND FIRST HALF 1989

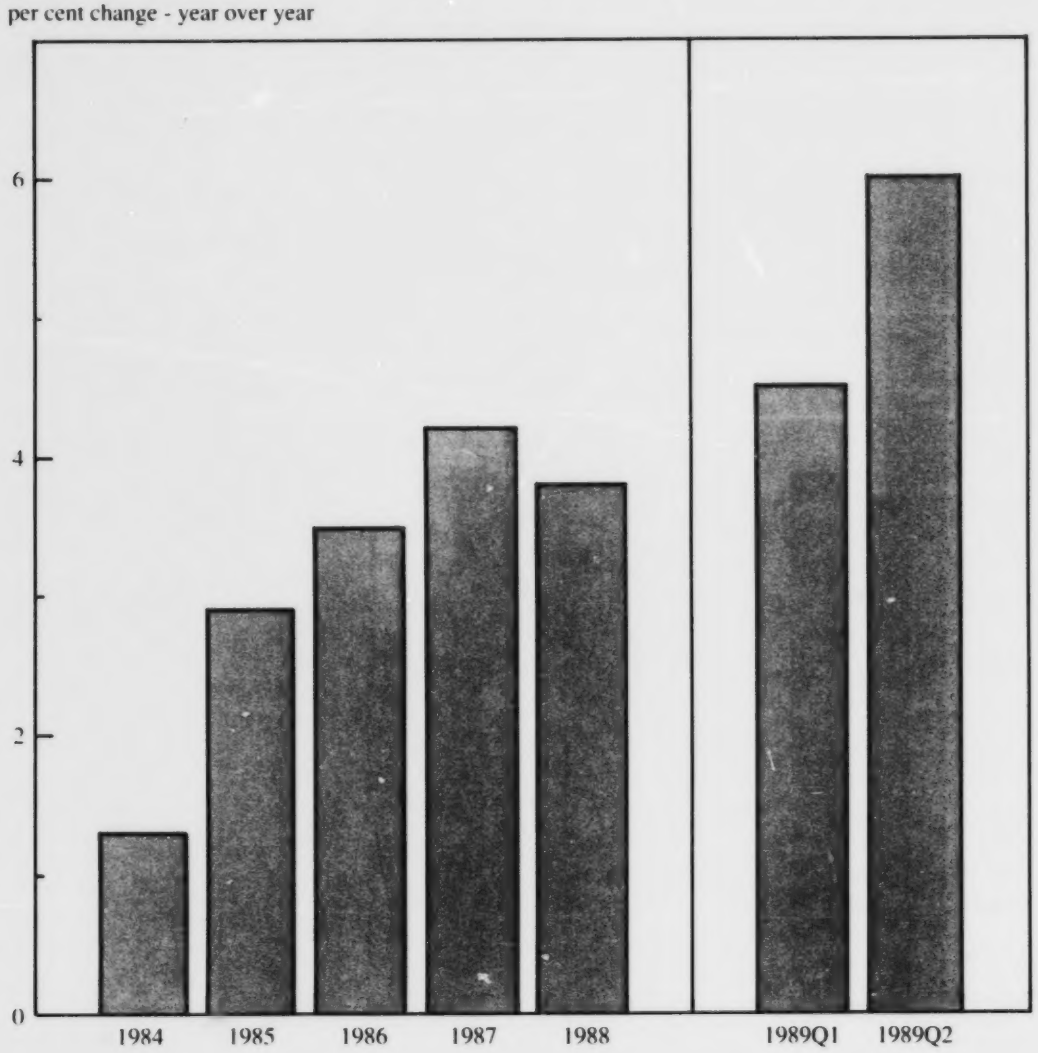


Public sector wage settlements have increased in all regions of Canada except the Prairies. In Ontario and British Columbia, public sector settlements exceeded 6 per cent in the first half of 1989.

Federal settlements have averaged less than the provincial government sector for several years and have generally been lower than those in most provinces.

Figure 19

LABOUR COST OF PRODUCTION

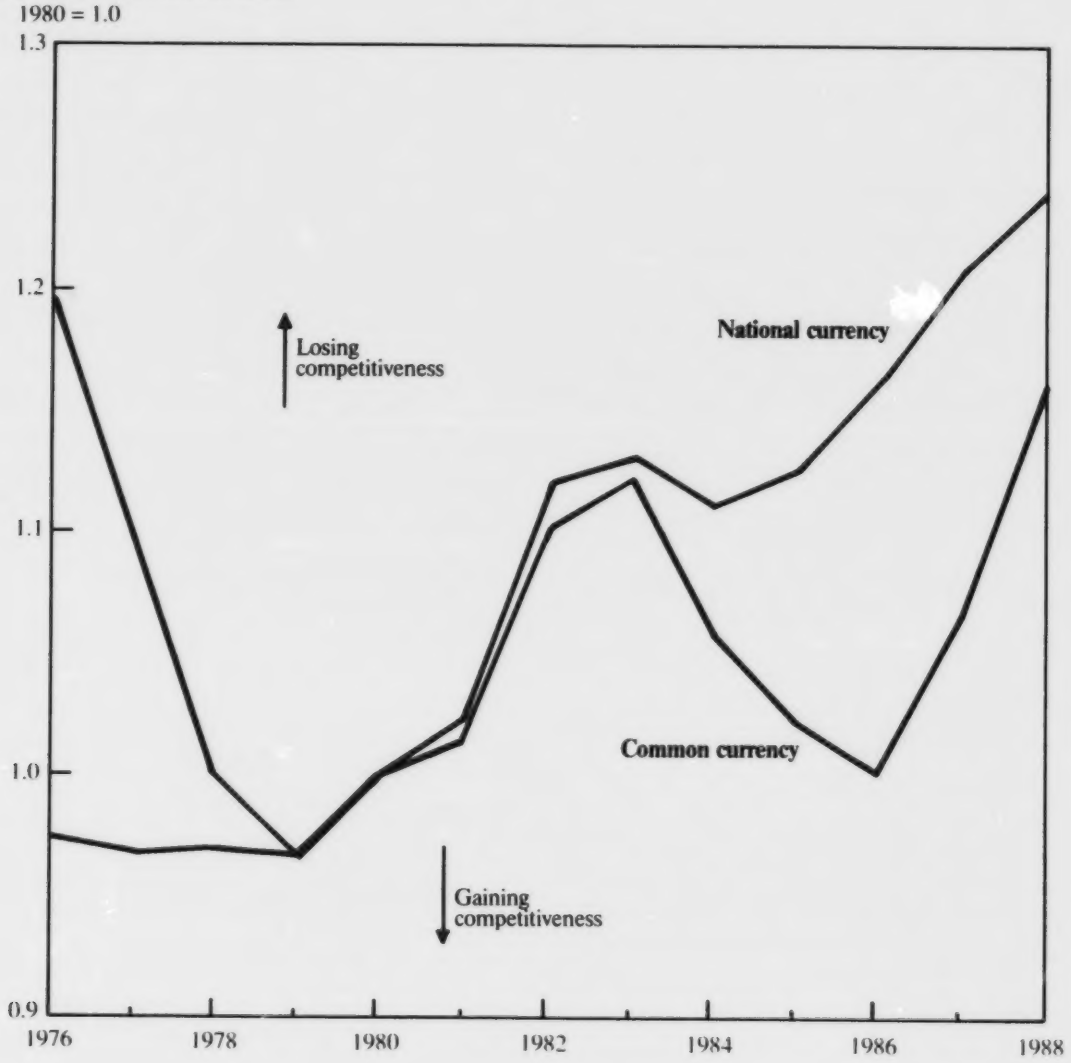


Economy-wide unit labour costs have been rising at an accelerating pace for the past 18 months. This indicates that increases in wages and salaries have been outstripping productivity gains by a widening margin.

Productivity growth is a major challenge facing the Canadian economy. Federal economic policy is aimed at raising Canada's productive potential. Initiatives such as the Canada-U.S. Free Trade Agreement, income tax reform, deregulation of the energy and transportation sectors, reform of the unemployment insurance system, and the implementation of the proposed Goods and Services Tax will help make the economy more productive.

Figure 20

CANADIAN COMPETITIVENESS*



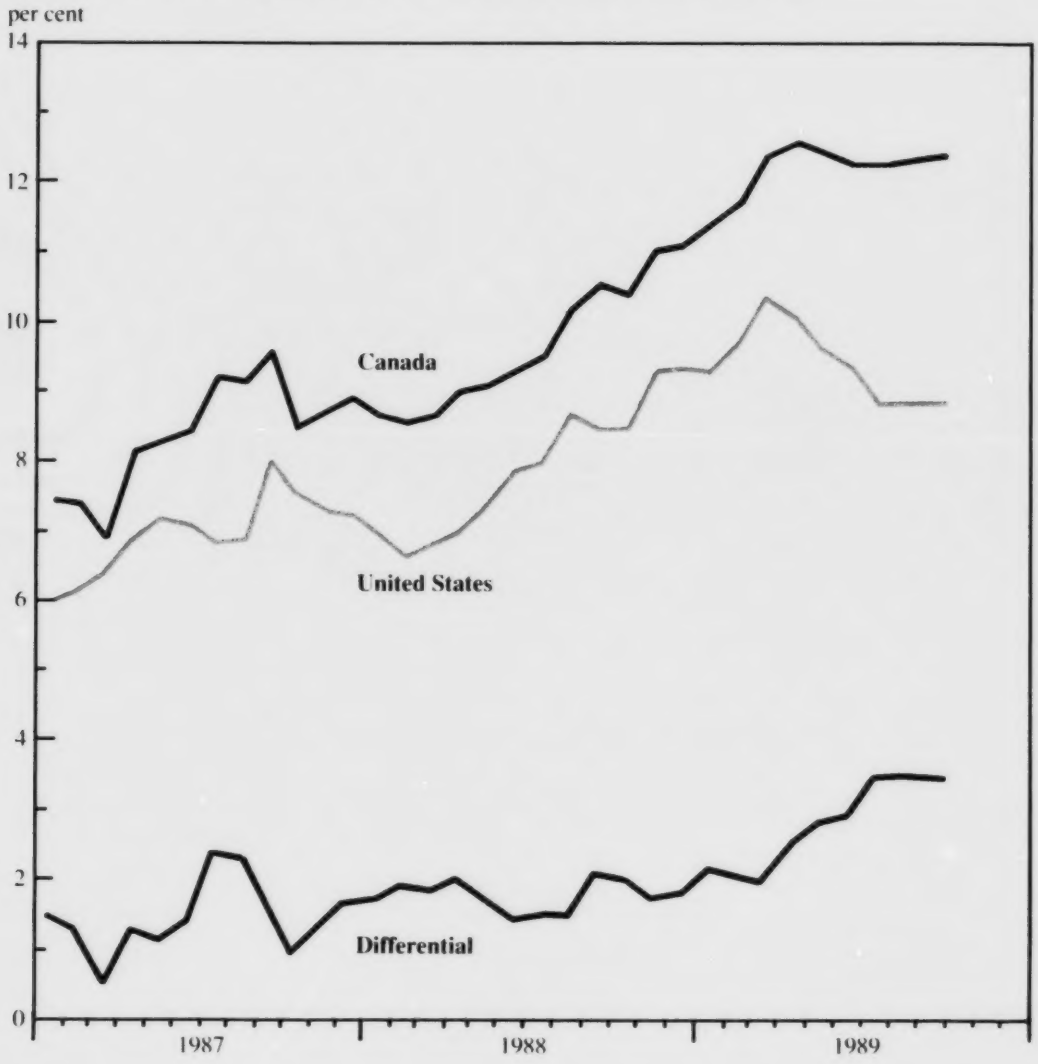
**As measured by manufacturing unit labour costs relative to those in the other G-7 countries.*

Rising inflation pressures are undermining Canada's ability to compete. Measured in U.S. dollars, Canadian labour costs have been rising rapidly relative to comparable increases in costs in the other major industrial countries.

Appreciation of the Canadian dollar accounts for only part of the recent relative cost increase. Throughout the 1980s, labour costs measured in national currencies have been growing faster in Canada than in the economies of our key competitors.

Figure 21

90-DAY COMMERCIAL PAPER RATES IN CANADA AND THE UNITED STATES

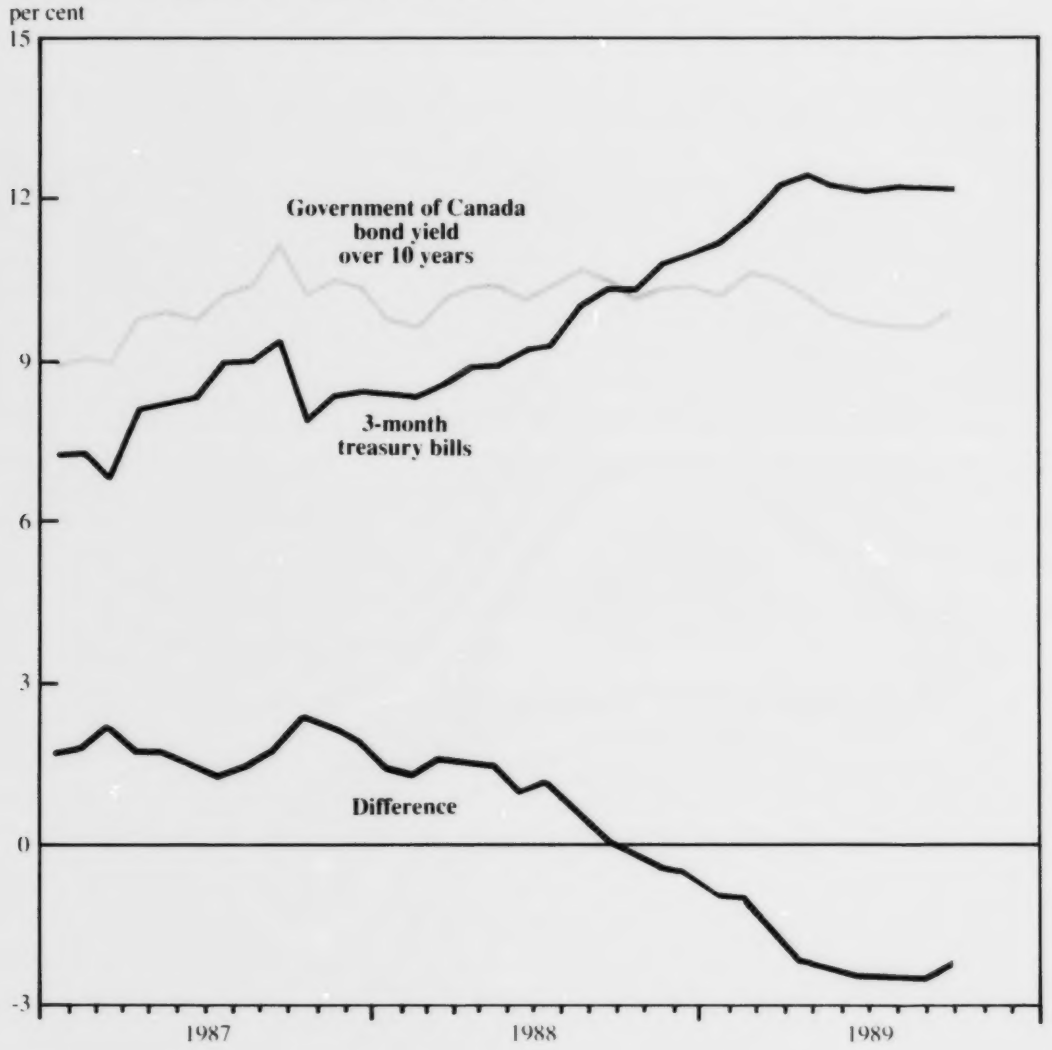


The objective of monetary policy is to ensure that inflation is contained and lowered. With the firm stance of monetary policy and mounting inflation pressures, Canadian short-term interest rates have risen since late 1987.

Canadian short-term rates rose above 12 per cent early in 1989 and have remained there.

Figure 22

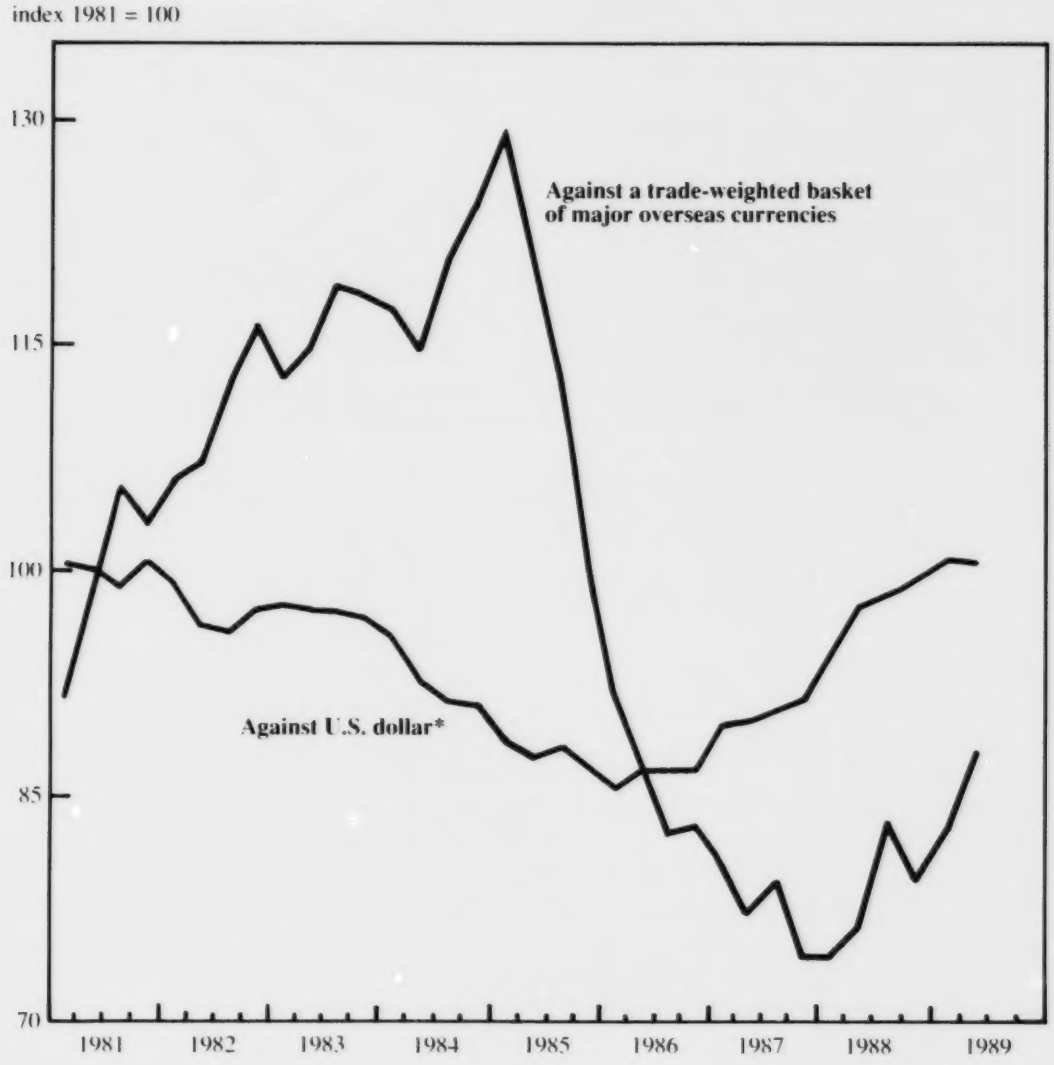
SHORT- AND LONG-TERM INTEREST RATES



Although short-term interest rates have risen, long-term rates have remained relatively stable. Indeed, short-term rates have risen above long-term rates since the second half of 1988. This unusual inversion of the yield curve reflects market confidence that Canadian policy will be successful in lowering inflation pressures. As inflationary pressures abate, short-term rates are expected to decline.

Figure 23

EXCHANGE RATES



*The Canadian dollar averaged 83.4 cents U.S. in 1981.

The Canadian dollar appreciated against both the U.S. dollar and other major currencies during 1988 and 1989, helping to stabilize import prices. Relative to the U.S. dollar, the Canadian dollar has returned to the range which prevailed in the early 1980s. Despite recent appreciation against overseas currencies, the Canadian dollar remains well below levels that prevailed in the first half of the 1980s.

The recent appreciation is only partly due to the wider interest rate differential with the United States. It also reflects the rise in value of many of Canada's important commodity exports and international confidence in the economy and economic policy in Canada.

SECURING FURTHER FISCAL CONSOLIDATION

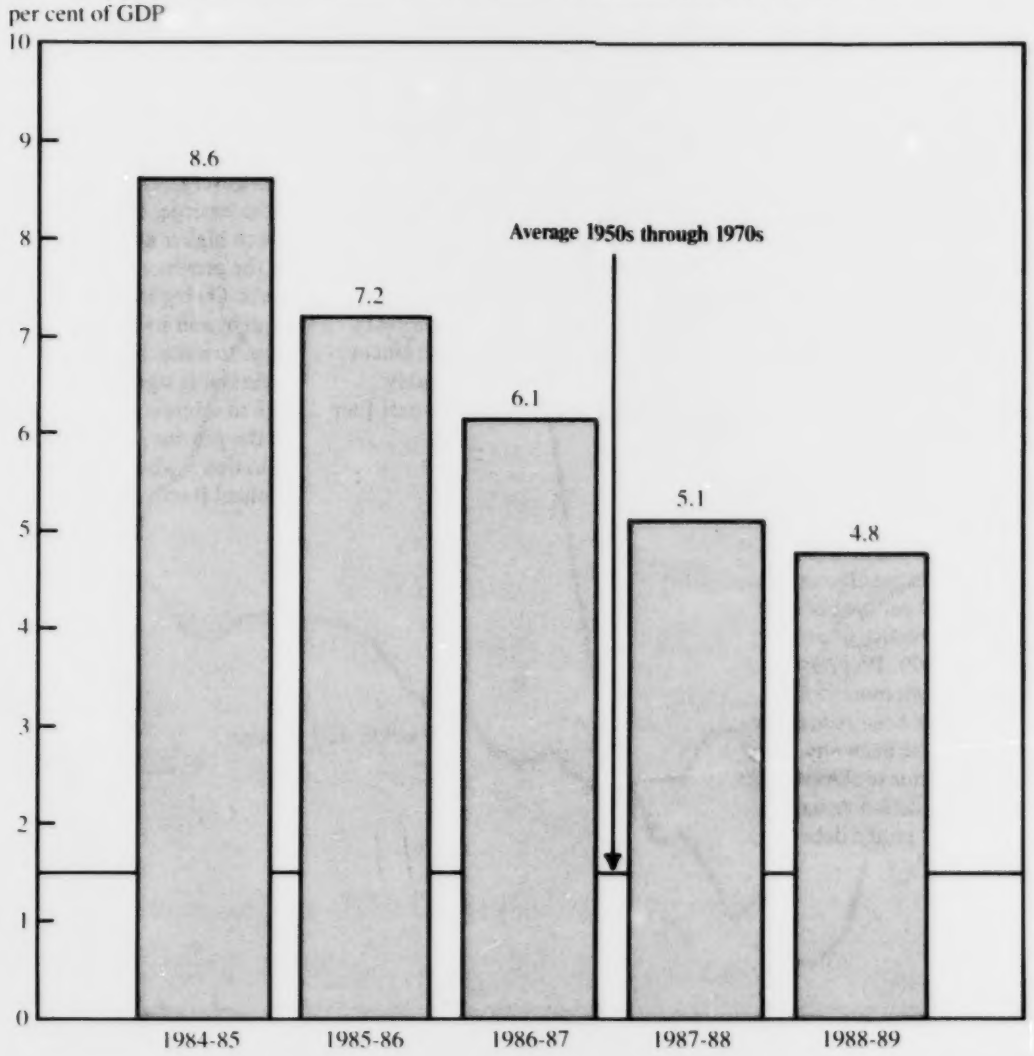
After having deteriorated earlier in the decade, the fiscal situation in Canada has improved considerably since 1984–85, as a result of discretionary measures and strong economic growth. While progress has been made in the area of fiscal consolidation, deficits remain large and debt stocks continue to grow. Deficits are high by historical and international standards, underscoring the need for further fiscal consolidation.

Federal government deficits have declined continuously over the last four years. This has been reflected in much slower growth of public debt. Restraint of program expenditures accounts for almost 80 per cent of the decline in the deficit relative to gross domestic product (GDP). Program expenditures have grown more slowly than inflation and have been reduced, relative to the size of the economy, to levels that prevailed prior to the recession. Nonetheless, the deficit remains high because of higher public debt charges.

Provincial efforts to reduce deficits associated with the recession were interrupted in 1985–86 due to the fiscal impacts of the collapse of oil and grain prices. Since then, however, further fiscal restraint along with strong economic growth have been reflected in lower provincial deficits. Nevertheless, provincial government spending has grown considerably faster than inflation over the past four years.

In comparing the relative fiscal situations of the federal and provincial governments, a number of conclusions emerge. Deficits and debt are much higher at the federal level than in the provinces, as are debt service costs. Owing to a much larger stock of debt and its much shorter average term to maturity, the federal fiscal situation is significantly more sensitive to interest rate changes than that of the provinces. The federal fiscal situation is also more sensitive to cyclical fluctuations.

FEDERAL BUDGETARY DEFICITS: 1984–85 TO 1988–89 (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)

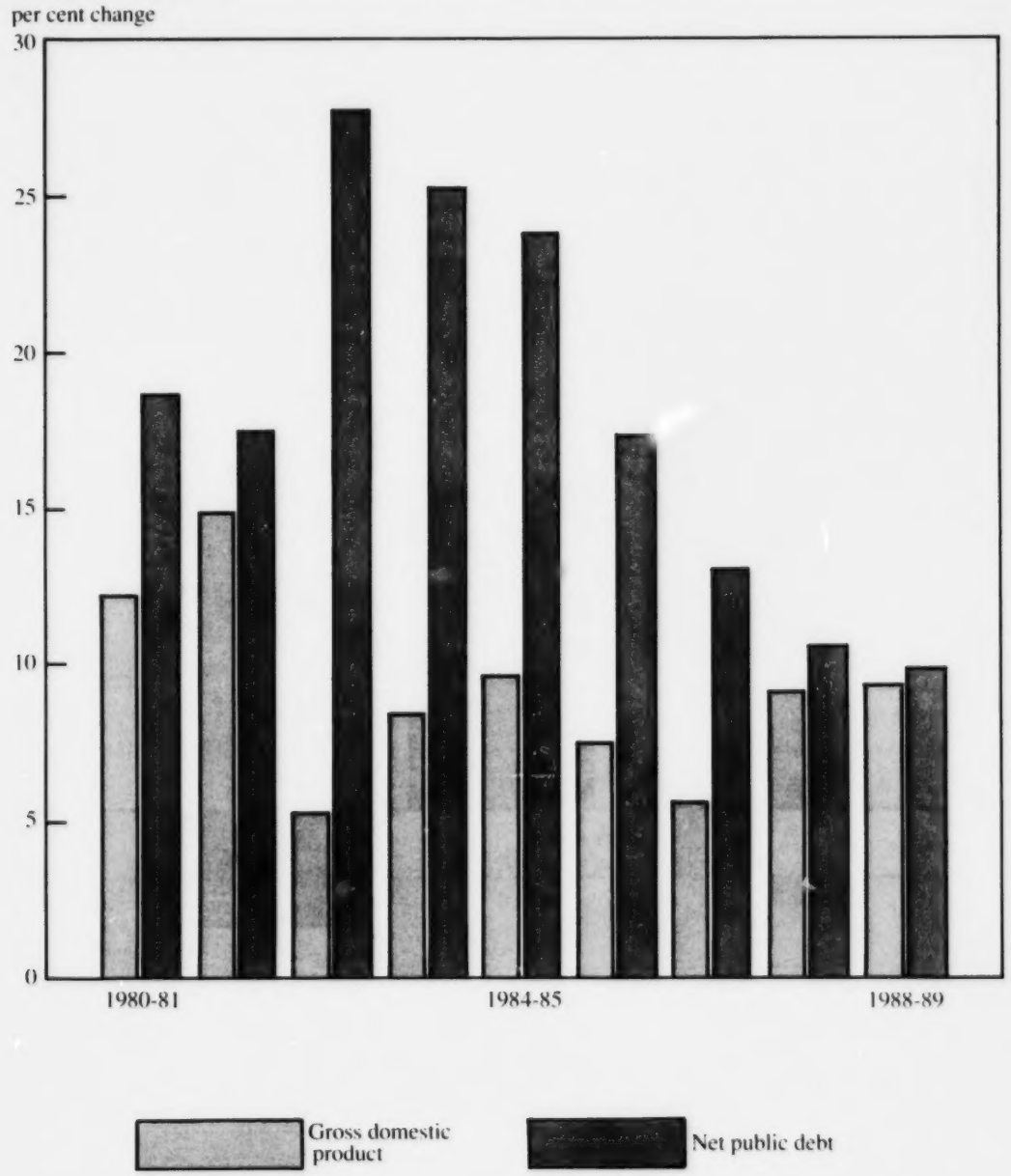


After peaking at $38.3 billion in 1984–85, the deficit has been reduced substantially — by $9.6 billion to $28.7 billion in 1988–89. Relative to GDP the deficit has declined from 8.6 per cent to 4.8 per cent — a reduction of some 45 per cent. Nevertheless, the deficit remains high by historical standards.

For the current fiscal year, 1989–90, the deficit is projected to increase to $30.5 billion or 4.7 per cent of GDP. Increases in public debt charges in 1989–90, reflecting the effects of higher interest rates and increased debt, are not totally offset by the substantial fiscal consolidation measures introduced in the April 1989 budget.

Figure 25

GROWTH IN GROSS DOMESTIC PRODUCT AND FEDERAL NET PUBLIC DEBT (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)

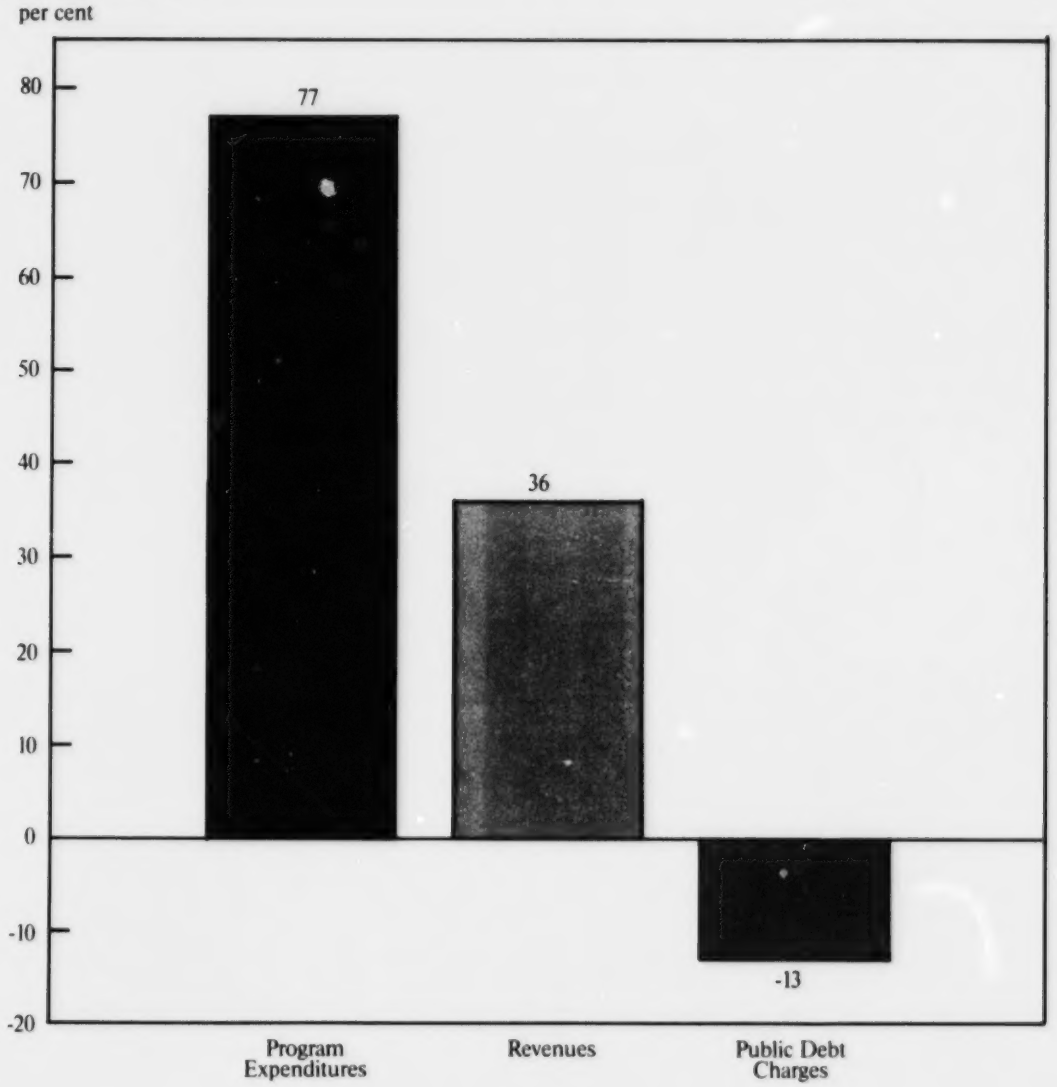


Annual growth of public debt for the federal government averaged 23.5 per cent over the four years ending in 1984–85. Growth was reduced to an average of 12.7 per cent during the four years ending in 1988–89.

By 1988–89, the debt rose by less than 10 per cent — the smallest increase in 15 years — and close to the growth of GDP.

Figure 26

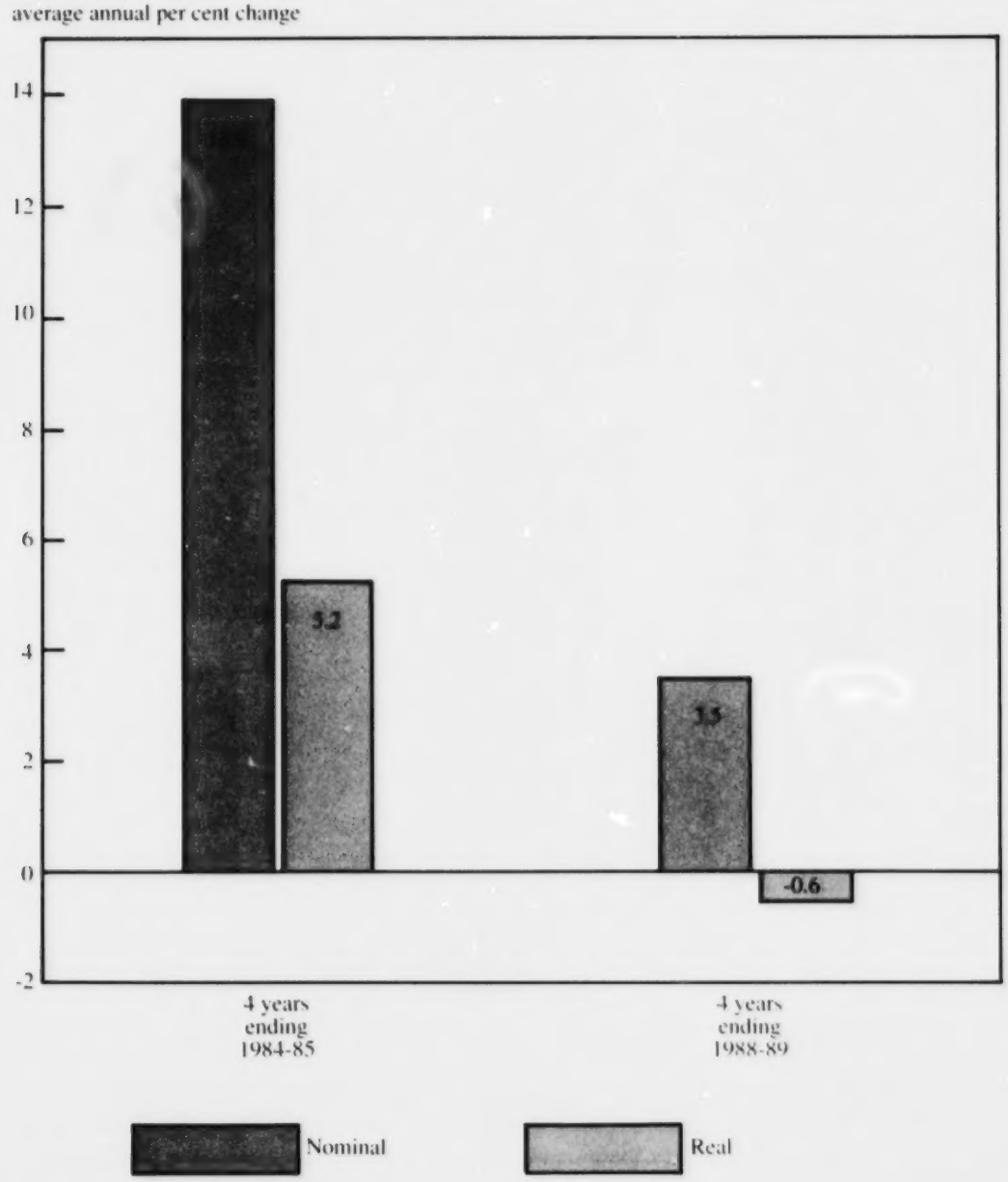
CONTRIBUTIONS TO FEDERAL DEFICIT REDUCTION RELATIVE TO GDP: 1984–85 TO 1988–89 (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)



The federal deficit as a proportion of GDP declined from 8.6 per cent in 1984–85 to 4.8 per cent in 1988–89. Over this period, federal program expenditures declined 3 percentage points of GDP, and account for almost 80 per cent of the decline in the deficit relative to GDP.

Figure 27

NOMINAL AND REAL GROWTH IN FEDERAL PROGRAM EXPENDITURES (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)



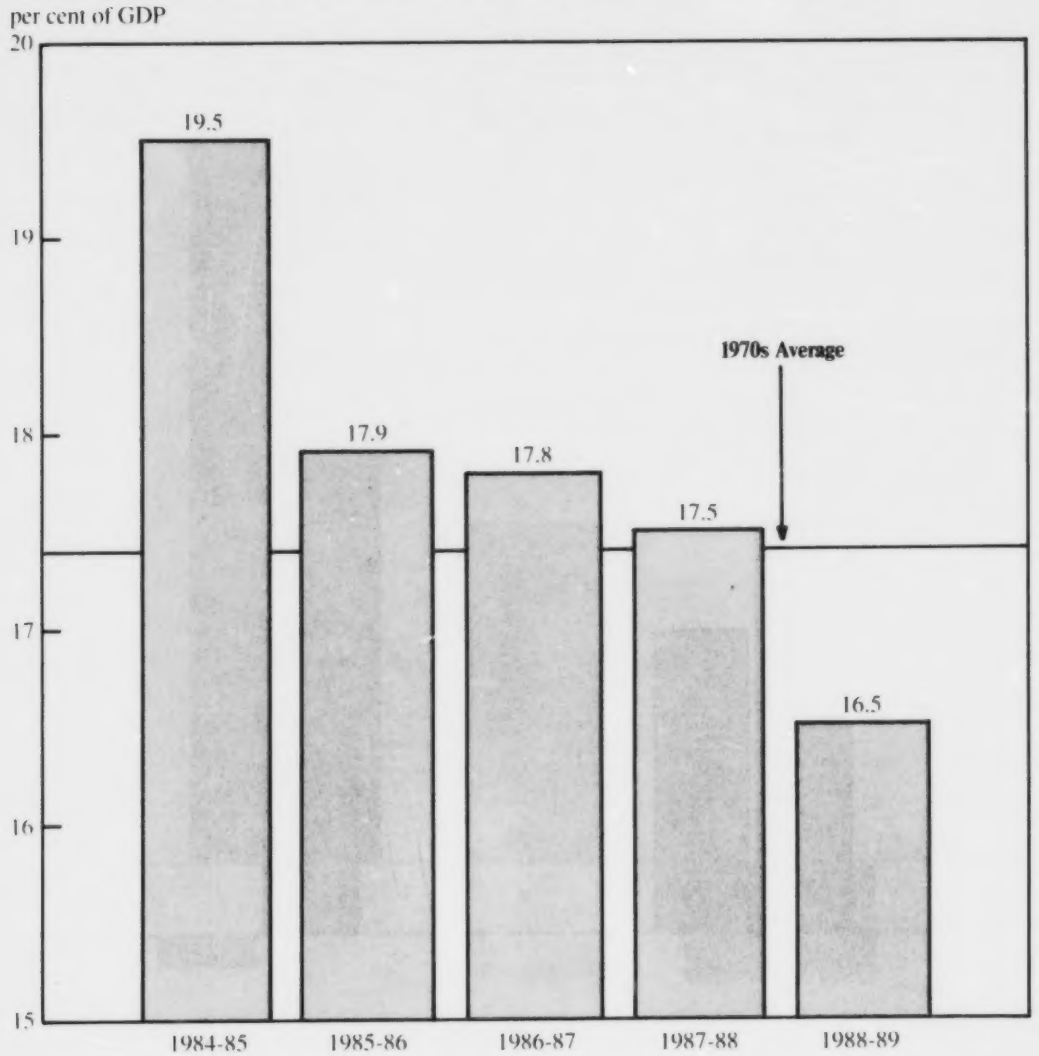
Federal expenditure restraint has been applied continuously since November 1984.

Nominal program spending growth averaged almost 14 per cent in the four years ending in 1984–85. Real program spending — program expenditures adjusted for inflation — grew on average 5.2 per cent per year over this period.

In contrast, in the four years ending in 1988–89 nominal program expenditure growth averaged only 3.5 per cent per year. Real program expenditures declined on average 0.6 per cent per year.

Figure 28

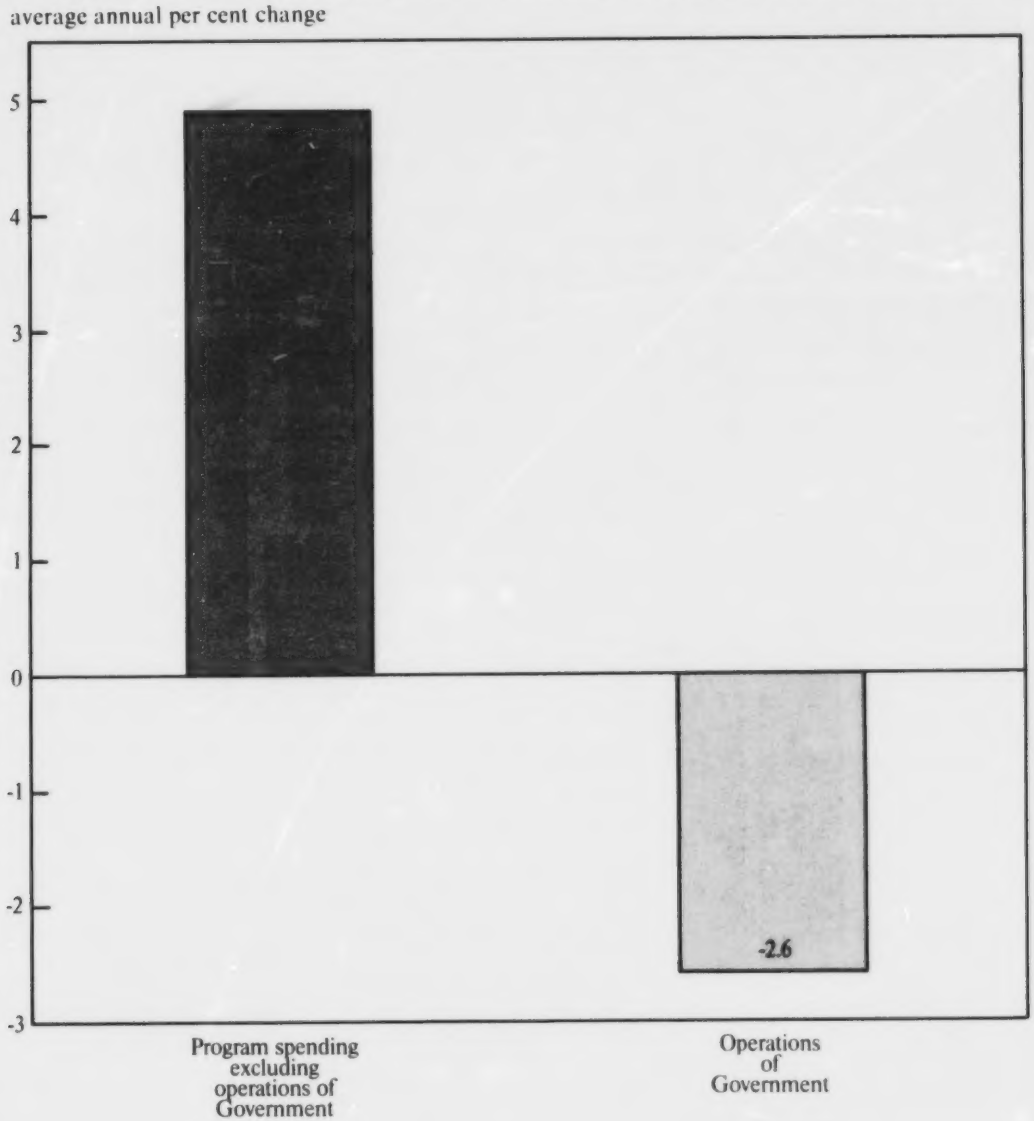
FEDERAL PROGRAM SPENDING: 1984–85 TO 1988–89 (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)



Reflecting the ongoing restraint on spending, program expenditures declined from 19.5 per cent of GDP in 1984–85 to 16.5 per cent in 1988–89. Program expenditures relative to GDP are now almost one percentage point lower than the average of the 1970s.

Figure 29

GROWTH IN FEDERAL PROGRAM SPENDING 1984–85 TO 1988–89 (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)

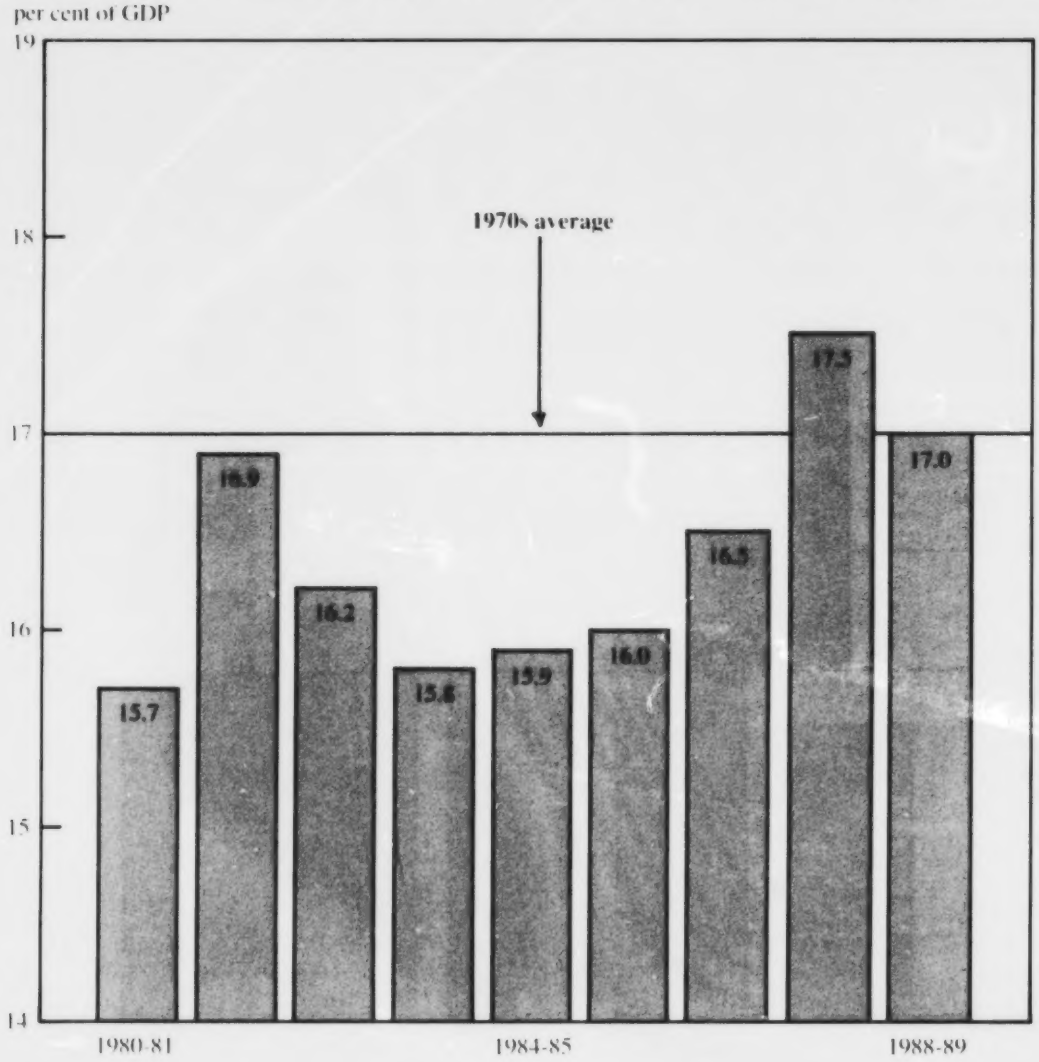


The reduction in the cost of government operations was the most important factor in explaining the slowdown in the growth of program expenditures.

From 1984–85 to 1988–89, the cost of government operations was reduced by an average of 2.6 per cent annually. In aggregate, spending on operations of government was 10 per cent lower in 1988–89 compared to 1984–85.

Figure 30

THE FEDERAL REVENUE YIELD: BUDGETARY REVENUES* (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)

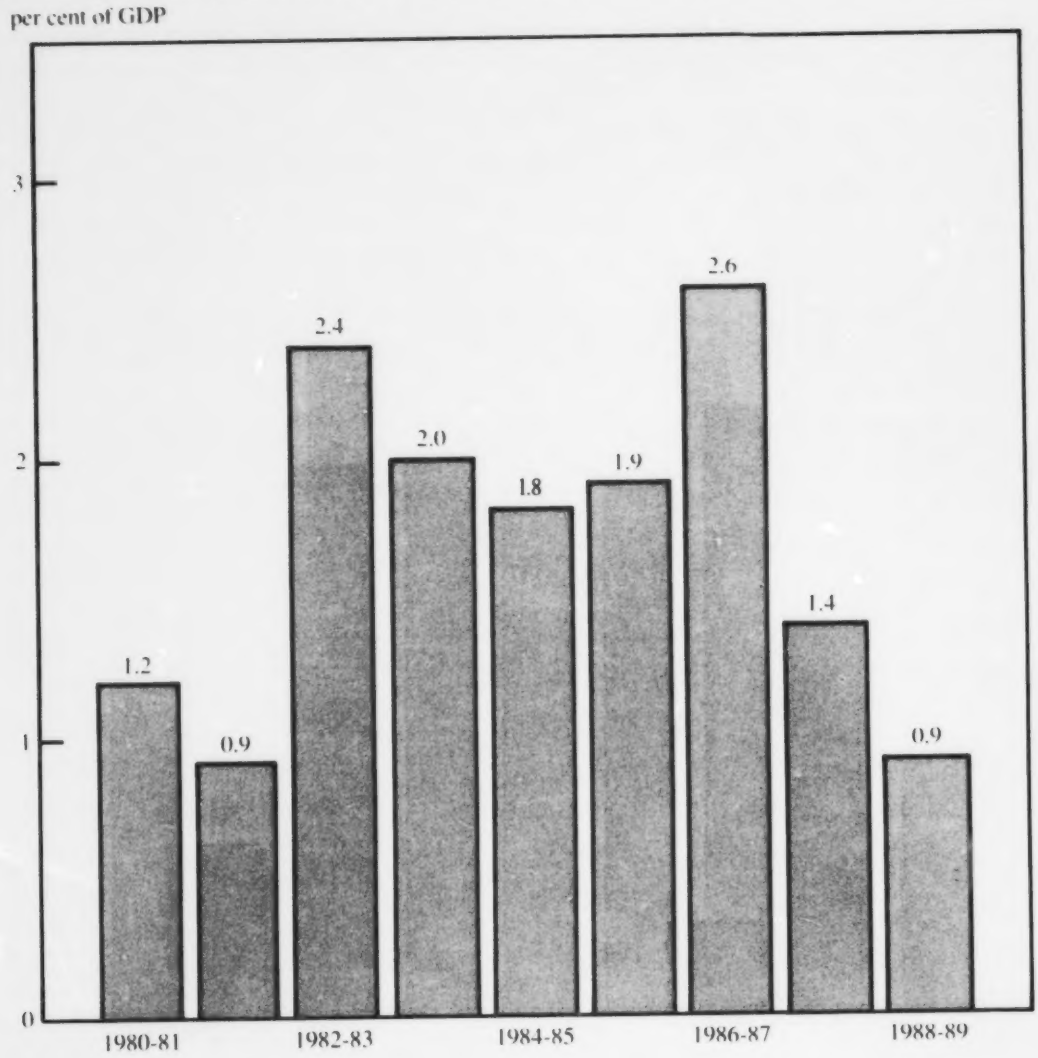


* Excludes the impact of cash management initiatives affecting the timing of remittances of personal income, sales and excise taxes.

By 1988–89 the revenue yield amounted to 17 per cent, the average of the 1970s.

Figure 31

PROVINCIAL BUDGET DEFICITS IN THE 1980s* (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)



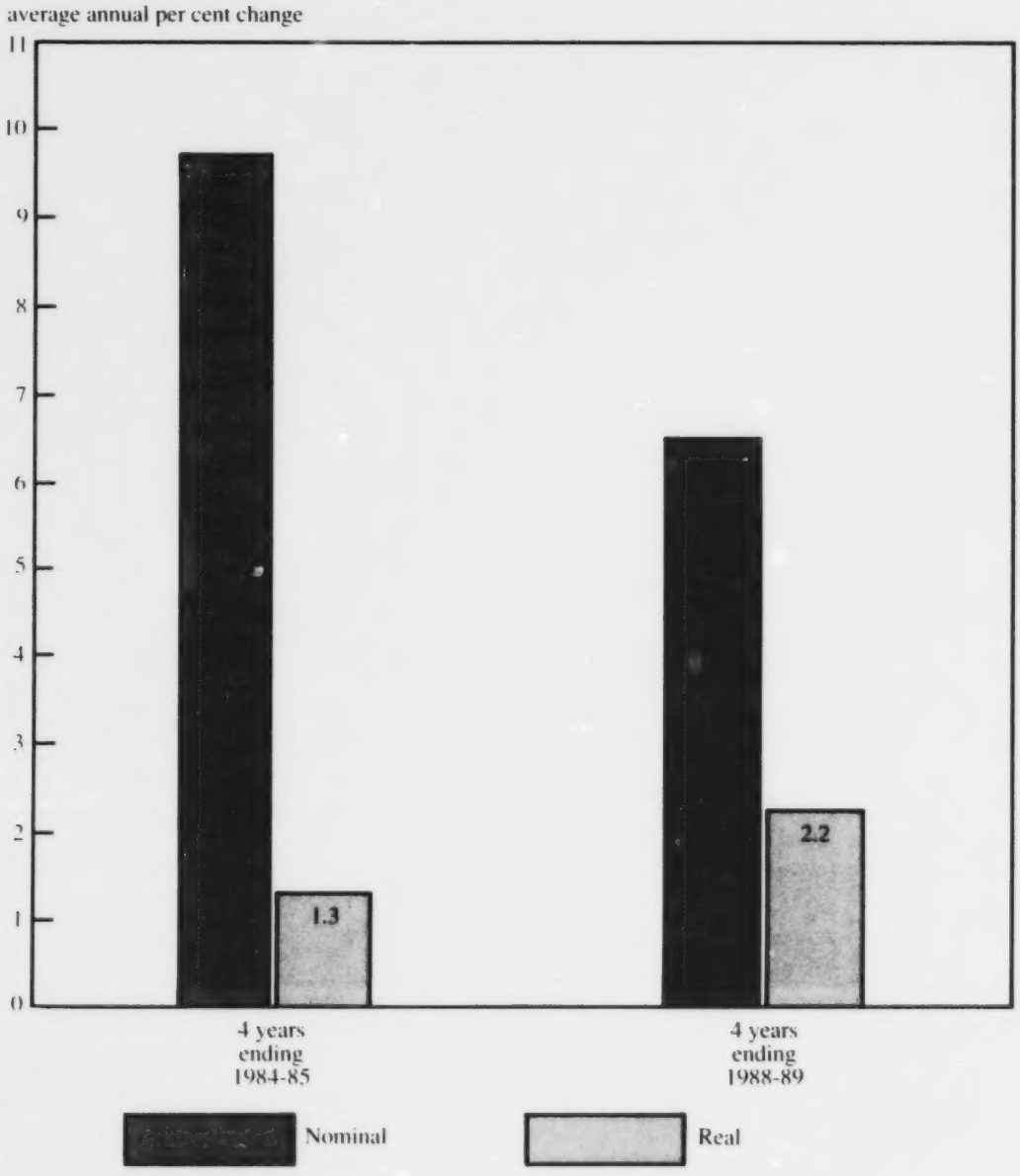
* *Based on most recent estimates by provinces.*

Provincial sector deficits rose sharply in 1982–83 and 1983–84, reflecting cyclical developments related to the recession and the effects of rising interest rates.

Significant fiscal consolidation occurred in 1984–85, although the sector's deficit rose in 1986–87 following the sharp drop in oil and grain prices. This was countered by further provincial restraint in 1987–88, however, and by 1988–89 the sector's deficit relative to GDP was at or below pre-recession levels.

Figure 32

**NOMINAL AND REAL GROWTH IN PROVINCIAL PROGRAM EXPENDITURES*
(PUBLIC ACCOUNTS BASIS)**



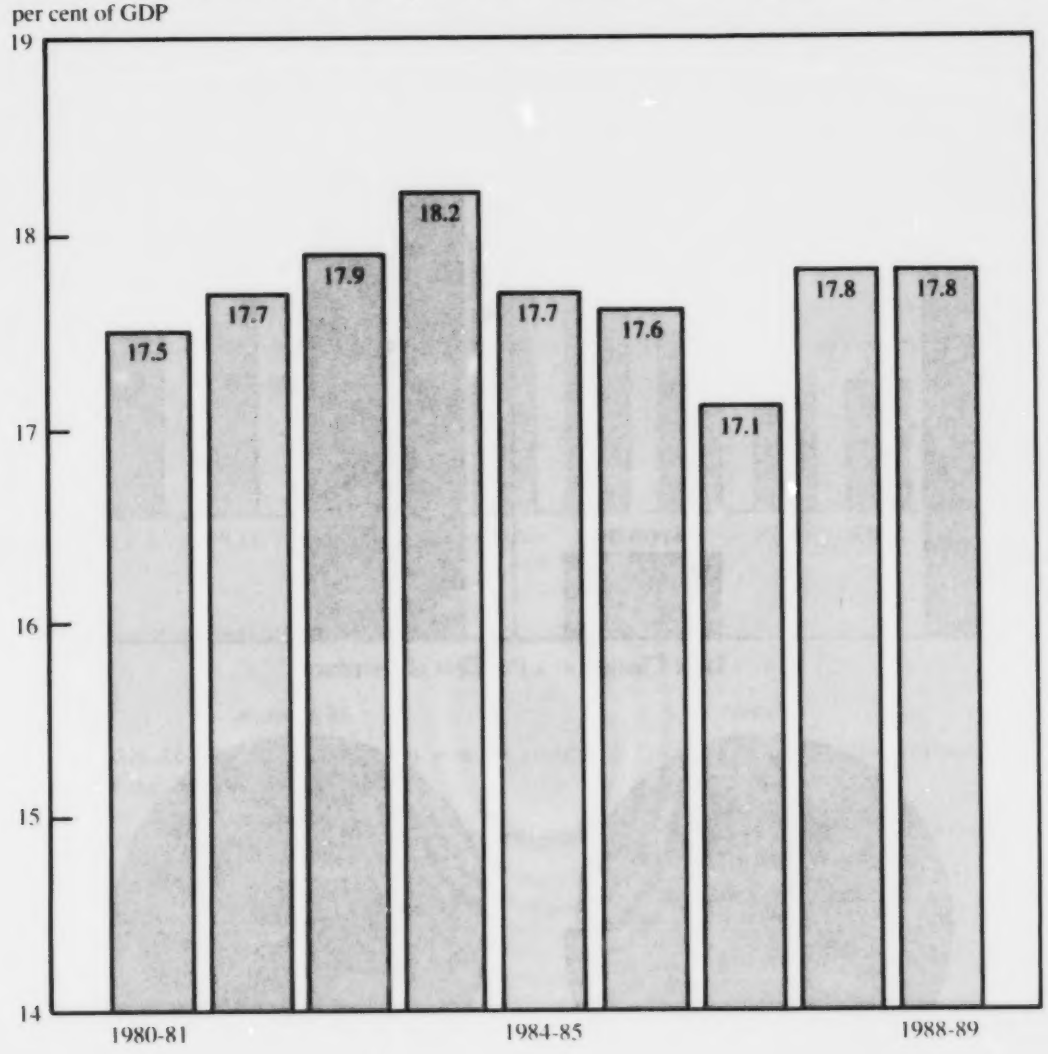
**Based on most recent estimates by provinces.*

In the four years ending in 1984–85, provincial program expenditures grew, on average, 9.7 per cent per year in nominal terms and 1.3 per cent per year in real terms.

While the pattern of growth varies considerably from province to province, total nominal program expenditure growth averaged 6.5 per cent per year over the past four years while real program expenditure growth averaged 2.2 per cent per year.

Figure 33

THE PROVINCIAL REVENUE YIELD: BUDGETARY REVENUES* (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)

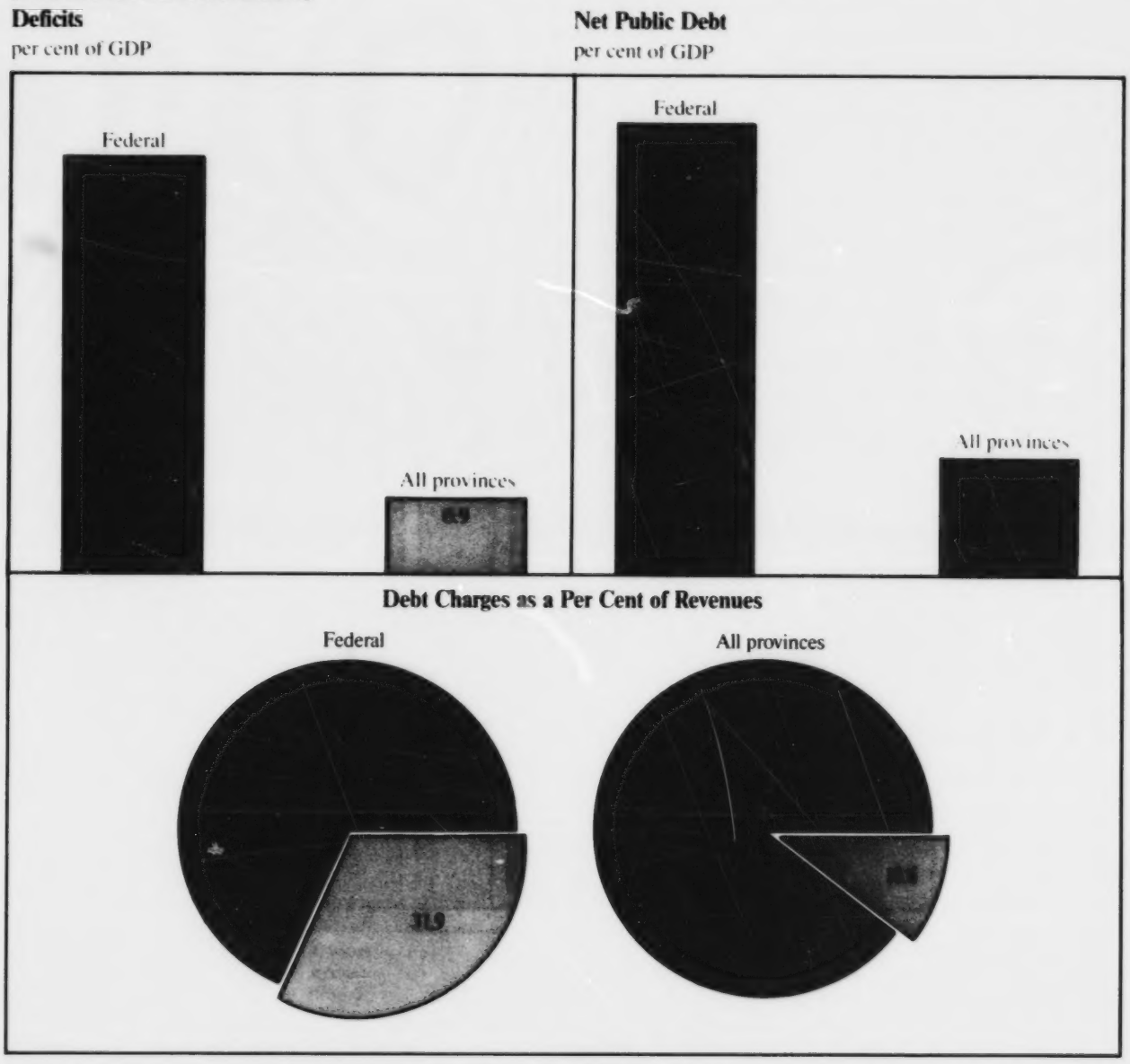


*Based on most recent estimates by provinces.

The provincial revenue yield rose following the 1981–1982 recession. There was a drop in the revenue yield from 1983–84 to 1986–87, in large measure due to the weakness in oil and grain prices but, reflecting discretionary measures, the revenue yield has returned to its 1984–85 level.

Figure 34

COMPARISON OF FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENT FISCAL SITUATIONS, 1988–89 (PUBLIC ACCOUNTS BASIS)



In spite of the substantial improvement in the federal government's fiscal situation since 1984–85, the collective fiscal situation in the provinces is considerably healthier than that for the federal government. While the fiscal situation varies greatly across provinces, in 1988–89:

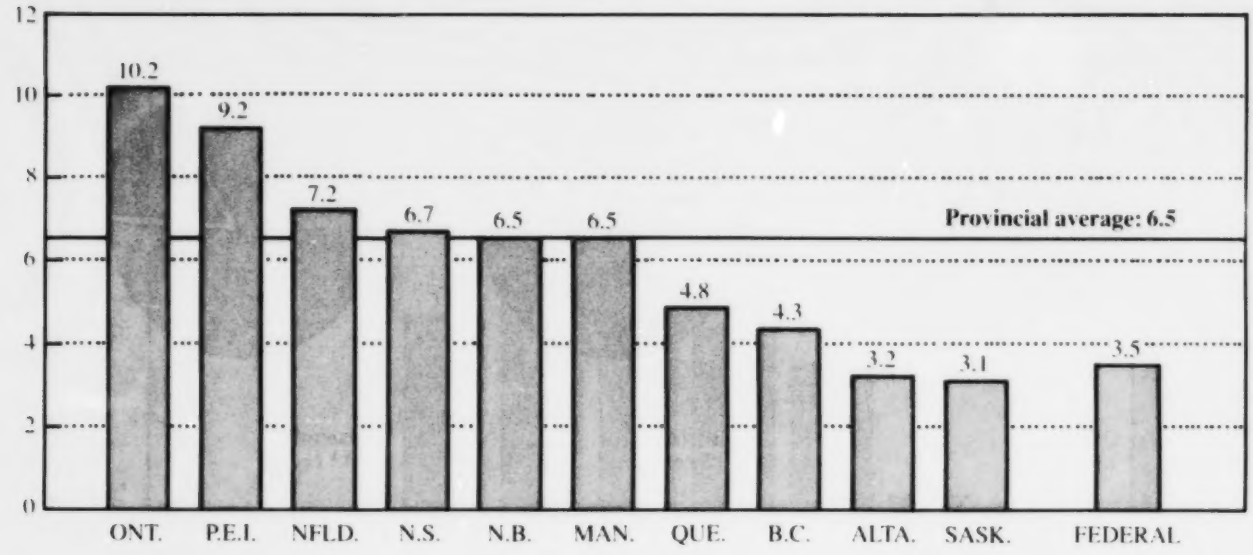
—the federal deficit, at 4.8 per cent of GDP, was over five times greater than in the provinces;

—the federal debt, at 53.4 per cent of GDP, was close to four times that of the provinces; and

—federal debt servicing costs, at nearly 32 per cent of revenues in 1988–89, were three times greater than the debt service ratio for provinces. The proportion of federal revenues going to servicing the federal debt is projected to rise further, to about 35 per cent in 1989–90.

Figure 35

AVERAGE ANNUAL PERCENTAGE INCREASE IN PROGRAM EXPENDITURES,* 1984–85 TO 1988–89



* *Based on most recent public accounts estimates.*

From 1984–85 to 1988–89, program expenditures grew, on average, 6.5 per cent per year in the provinces compared to only 3.5 per cent for the federal government.

Average program expenditure growth in the provinces ranges from a high of 10.2 per cent per year in Ontario to a low of 3.1 per cent in Saskatchewan.

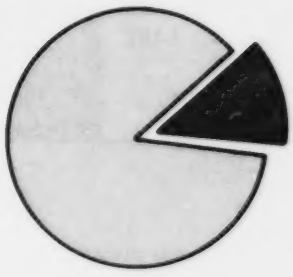
FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENT DEBT CHARGES
Number of Cents in Each Revenue Dollar Going to Cover Debt Charges in 1988–89*

Federal
31.9 cents

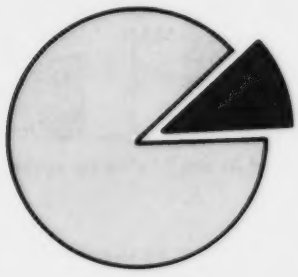
All provinces
10.6 cents

Atlantic
14.8 cents

Quebec
13.1 cents

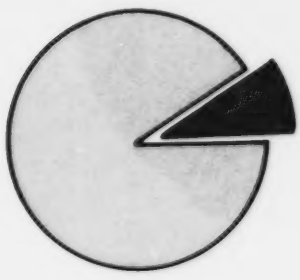


Ontario
10.8 cents

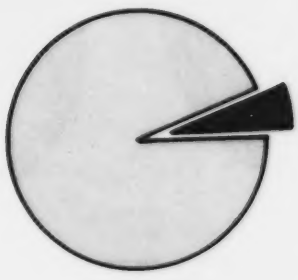


Manitoba
10.1 cents

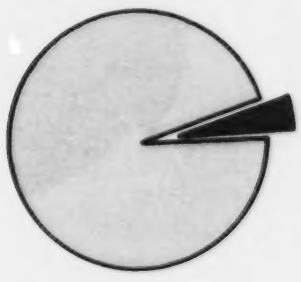
Saskatchewan
9.1 cents



Alberta
6.4 cents



British Columbia
4.3 cents



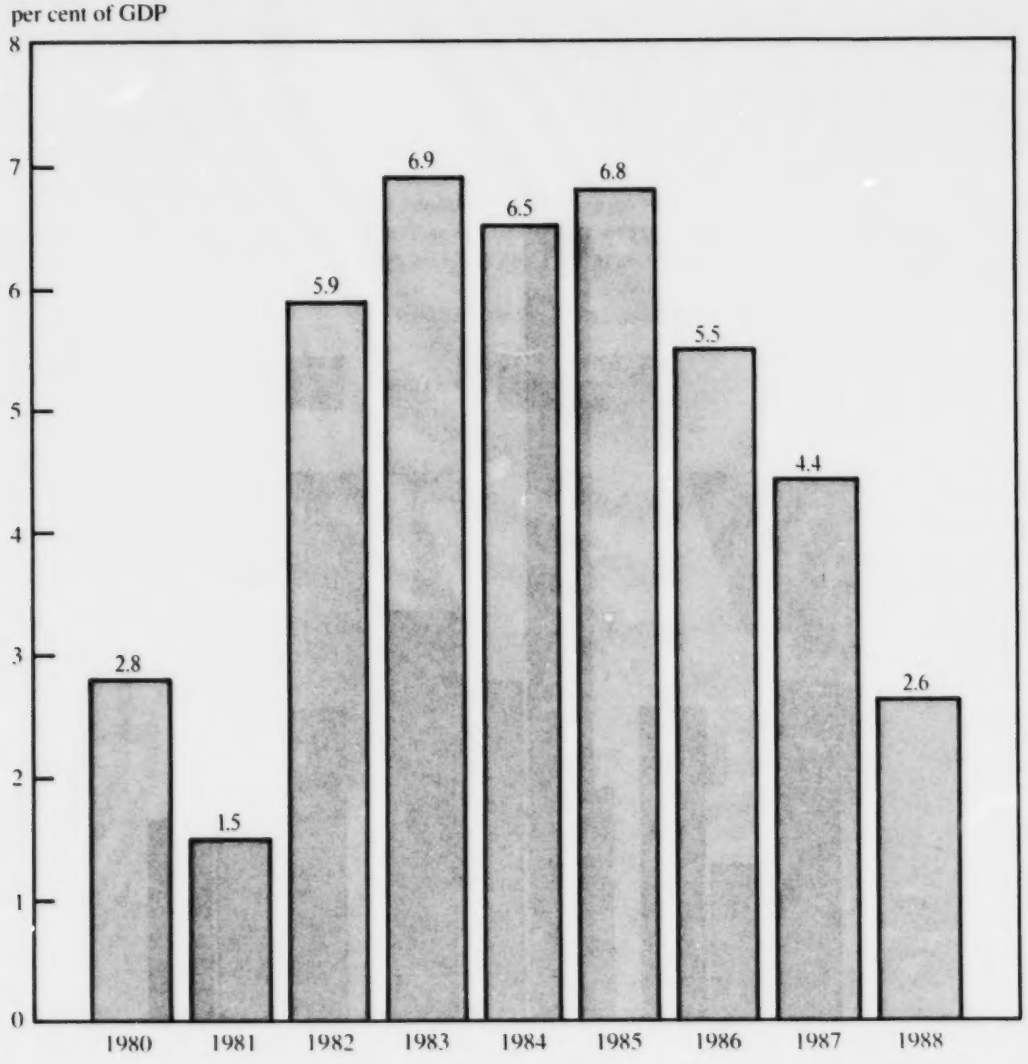
** Based on most recent public accounts estimates provided by provinces. It should be noted that government universes differ as do accounting conventions and, hence, data are not strictly comparable.*

While nearly 32 cents of every federal revenue dollar went to service the public debt in 1988–89, for provinces the corresponding figure was only 11 cents.

Although debt service costs vary greatly from province to province, the ratio of debt service costs to revenues for the federal government is well above that of every province.

Figure 37

TOTAL GOVERNMENT SECTOR DEFICITS (NATIONAL ACCOUNTS BASIS, CALENDAR YEARS)



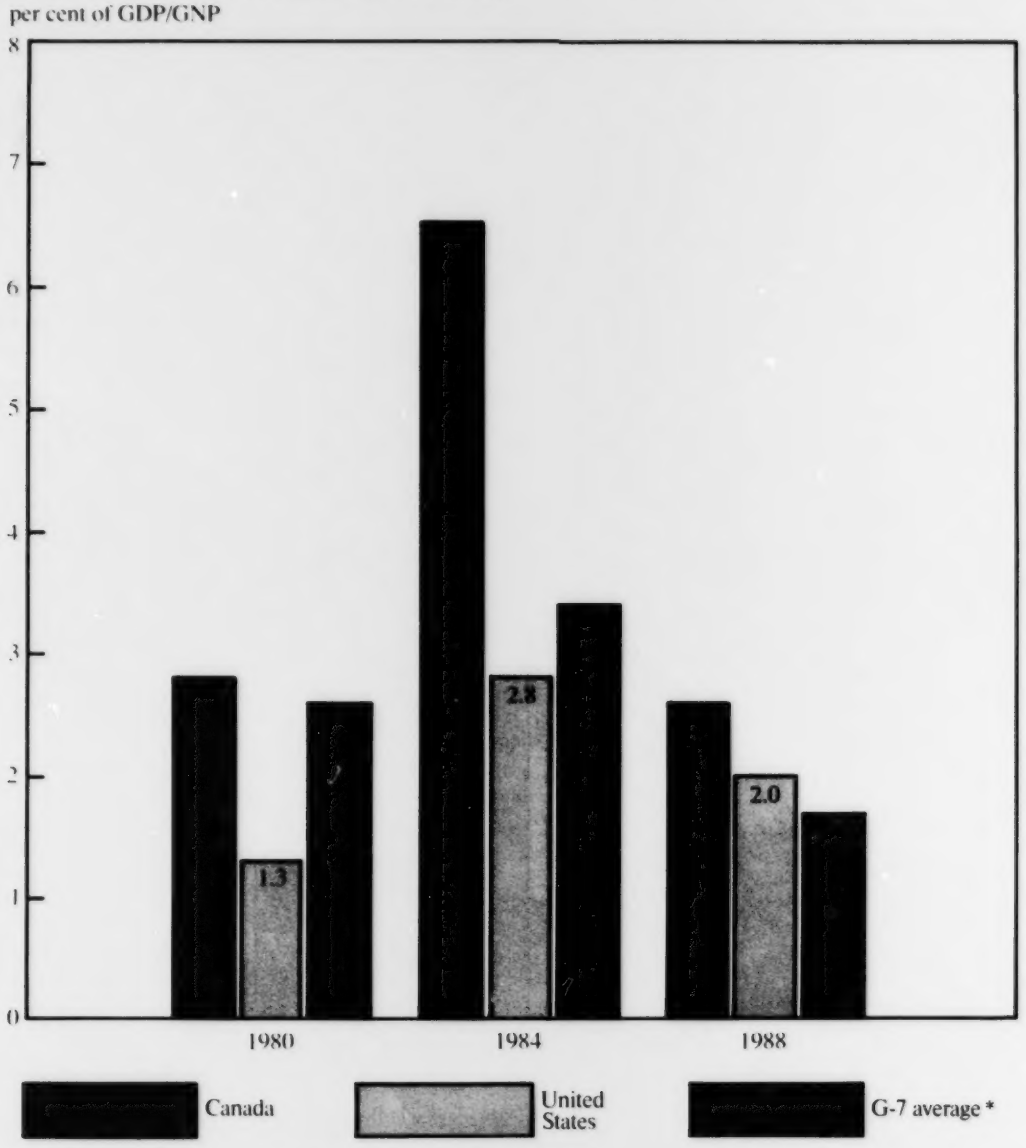
Note: The total government sector is comprised of federal and provincial governments (including local governments and hospitals) and the Canada and Quebec pension plans.

With restraint at the provincial and federal levels, the total government sector deficit relative to GDP was reduced by more than half in the last four years. From the 1983 peak of 6.9 per cent of GDP, it was down to 2.6 per cent in 1988.

Nevertheless, the total government deficit remains high by historical standards. Vigilance will be required to ensure that deficits and debt growth continue to be reduced.

Figure 38

INTERNATIONAL COMPARISON OF TOTAL GOVERNMENT SECTOR DEFICITS (NATIONAL ACCOUNTS BASIS, CALENDAR YEARS)



** 1980-1981 GDP/GNP weights in U.S. dollars.*

From 1980 to 1984, deficits rose throughout the G-7 countries. The rise in the total government sector deficit was the greatest in Canada. By 1984, the total government deficit was 6.5 per cent of GDP, 3.1 percentage points greater than the G-7 average and 3.7 percentage points greater than in the United States.

Reflecting deficit reduction by governments in Canada, the total government deficit improved 3.9 percentage points over the period 1984 to 1988 compared to a 1.7-percentage-point improvement for the G-7 and a 0.8-percentage-point improvement in the United States.

Nonetheless, the total deficit in Canada is relatively high by international standards, underscoring the need for continued improvement in the collective government fiscal situation.

Conférence annuelle des premiers ministres

Ottawa (Ontario)
les 9 et 10 novembre 1989

La situation économique et financière

Illustration sur la couverture

L'illustration est un dessin à la plume et au pastel tiré d'une série de carnets de croquis (n° 31, 1984) qui ont servi à Safdie en vue de la conception du Musée des beaux-arts du Canada, à Ottawa.

Tous droits réservés pour l'illustration, Moshe Safdie

Gouvernement du Canada Government of Canada

800-27/015

La situation économique et financière

Conférence annuelle des premiers ministres
Ottawa (Ontario)

les 9 et 10 novembre 1989

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

UNE FORTE EXPANSION ÉCONOMIQUE ENGENDRE DES TENSIONS 3

L'INFLATION DOIT ÊTRE RÉDUITE POUR MAINTENIR L'EXPANSION 17

CONSOLIDATION FINANCIÈRE ACCRUE 29

INTRODUCTION

Le présent document donne un aperçu de l'évolution de la situation économique et financière du Canada. La croissance a été vigoureuse au cours des sept dernières années et s'est étendue à toutes les régions. Le chômage et l'inflation ont régressé. Nous pourrons maintenir ces avantages économiques et profiter d'autres améliorations si nous captons les possibilités qui s'offrent à nous et relevons les défis auxquels nous sommes confrontés.

Un certain nombre d'initiatives importantes, telles l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et d'autres réformes structurelles réalisées par le gouvernement ont créé des possibilités accrues de croissance économique potentielle. Le remplacement de la taxe fédérale de vente par la taxe sur les produits et services améliorera davantage le potentiel économique du Canada. La vigueur des investissements révèle que les Canadiens ont confiance et qu'ils tirent profit des débouchés que leur offrent ces réformes structurelles.

Le rythme soutenu de la croissance au cours des dernières années pose de nouveaux défis. La demande de biens et de services a atteint ou dépassé la capacité de production de l'économie. Par conséquent, les tensions inflationnistes ont augmenté et menacent maintenant l'expansion. Toutefois, la politique monétaire et financière a été ajustée en conséquence. Si nous voulons rabaisser les taux d'intérêt et les maintenir à des niveaux moins élevés, nous devrons réduire les tensions inflationnistes. Ce n'est que dans un contexte non inflationniste que la croissance économique peut être maintenue et que les débouchés issus d'une réforme structurelle peuvent être pleinement mis en valeur.

Depuis 1984-85, les déficits des administrations publiques et la croissance de la dette nationale ont été réduits de façon appréciable. L'abaissement des déficits permet d'atténuer les pressions exercées sur la demande et constitue un complément de la politique monétaire en créant un climat propice à des taux d'inflation et d'intérêt moins élevés.

Le gouvernement fédéral a fait d'importants progrès en matière de consolidation financière. La compression des dépenses de programmes représente la pierre angulaire de la stratégie financière du gouvernement et elle constitue la majeure partie de l'effort de réduction du déficit. Malgré l'amélioration de la situation financière du gouvernement fédéral, le contexte financier global des provinces est beaucoup plus favorable que celui du gouvernement fédéral.

Bien que d'importants progrès aient été réalisés, le déficit de l'État demeure élevé, par rapport aux années antérieures et à la situation des autres pays, et la dette publique ne cesse de croître. La situation financière du Canada demeure soumise aux caprices des taux d'intérêt au pays et à l'étranger. Ce problème est plus grave dans le cas du gouvernement fédéral, d'où la nécessité d'une plus grande consolidation financière.

UNE FORTE EXPANSION ÉCONOMIQUE ENGENDRE DES TENSIONS

Le Canada en est à sa septième année d'expansion économique. L'emploi a connu une croissance rapide et le taux de chômage a chuté depuis le début des années 80. Le rendement de l'économie canadienne au cours des dernières années se compare favorablement à celui d'autres grands pays industrialisés. Notre taux global de croissance n'est dépassé que par celui du Japon; pour ce qui est de la croissance de l'emploi, le taux canadien surclasse celui de tous les autres grands pays industrialisés.

Au fil de l'expansion, la croissance s'est mieux équilibrée. La vigueur générale des marchés internationaux des produits de base depuis 1987 a contribué à l'expansion économique de toutes les régions du Canada, plus particulièrement à une forte croissance au chapitre de la formation du capital dans les secteurs axés sur les ressources naturelles.

L'expansion a toutefois suscité de nouveaux défis. Le niveau d'activité exerce maintenant des pressions sur la capacité de production de l'économie. Ces pressions se manifestent tant sur les marchés des produits que de la main-d'oeuvre. Le gouvernement du Canada accorde la plus grande priorité au maintien d'une croissance non inflationniste. Il convient donc d'appliquer des politiques financières et monétaires responsables pour veiller à ce que cette priorité soit respectée.

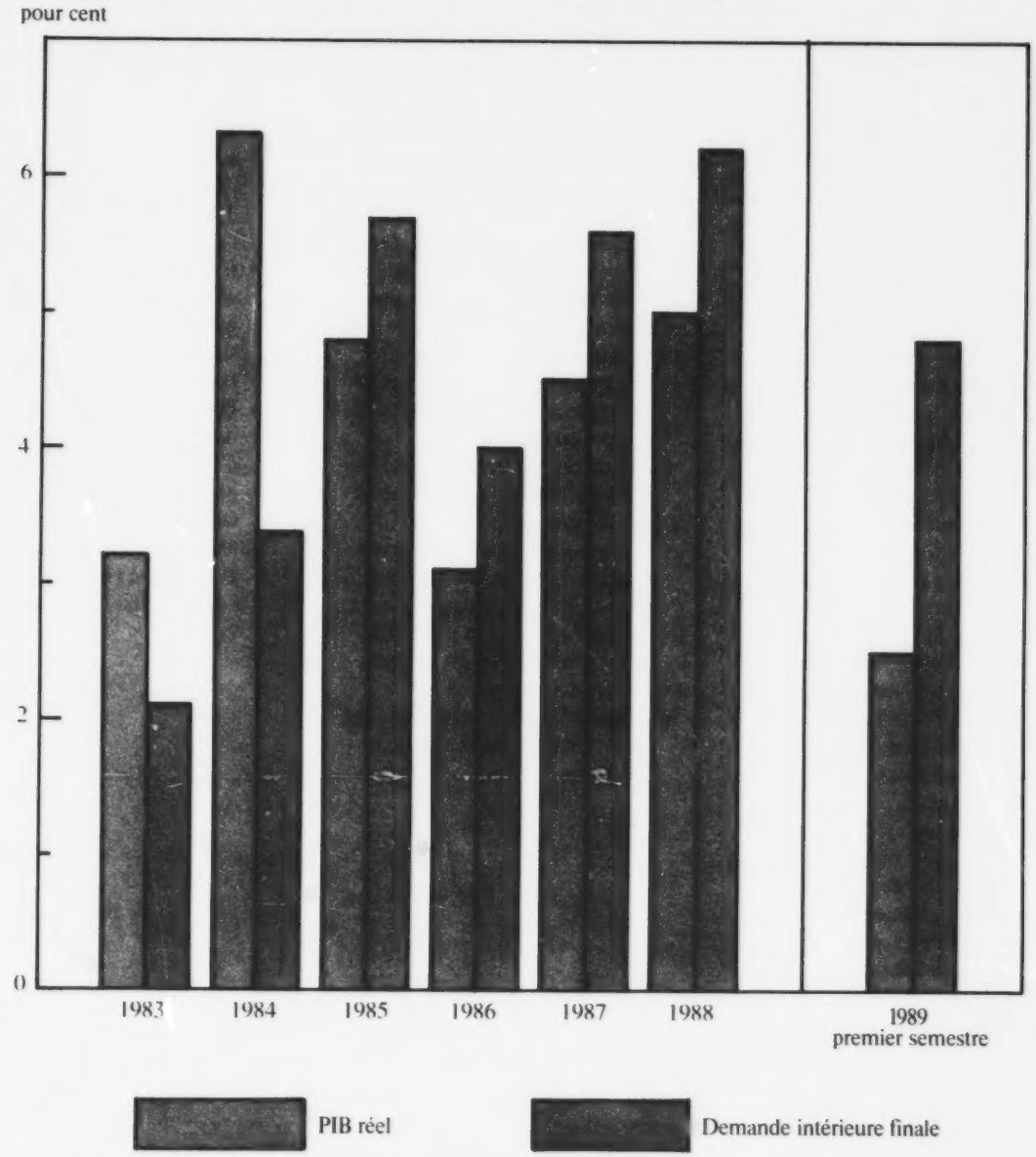
La réforme structurelle visant à accroître l'efficience et la compétitivité de l'économie permet également de maintenir cette priorité :

—Les obstacles à la croissance découlant d'une réglementation excessive et de l'intervention indue du gouvernement dans l'économie sont supprimés.
- Les secteurs du transport et de l'énergie ont été déréglementés en tout ou en partie.
- Les sociétés d'État qui ne satisfaisaient plus à l'intérêt public ont été privatisées.
- L'Agence d'examen de l'investissement étranger a été remplacée par Investissement Canada.

—Des initiatives conçues pour améliorer la compétitivité du Canada sont mises en oeuvre.
- L'Accord de libre-échange avec les États-Unis est maintenant en vigueur.
- L'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés a fait l'objet d'une réforme : les taux d'imposition ont été abaissés et l'assiette fiscale a été élargie.
- L'introduction de la taxe proposée sur les produits et services permettra d'éliminer les distorsions imputables à la taxe fédérale de vente.
- Des politiques sont mises en oeuvre afin de former une main-d'oeuvre plus souple. Les programmes d'assurance-chômage doivent faire l'objet d'une réforme et une nouvelle stratégie relative au marché de l'emploi doit être adoptée.

Figure 1

CROISSANCE DU PIB RÉEL ET DE LA DEMANDE INTÉRIEURE FINALE



L'économie canadienne en est à sa septième année d'expansion depuis la grave récession du début des années 80. Depuis 1985, la croissance de la production réelle canadienne a atteint en moyenne 4,3 p. 100. Parmi les pays du G-7, seul le Japon a connu une croissance économique plus rapide que celle du Canada au cours de cette période.

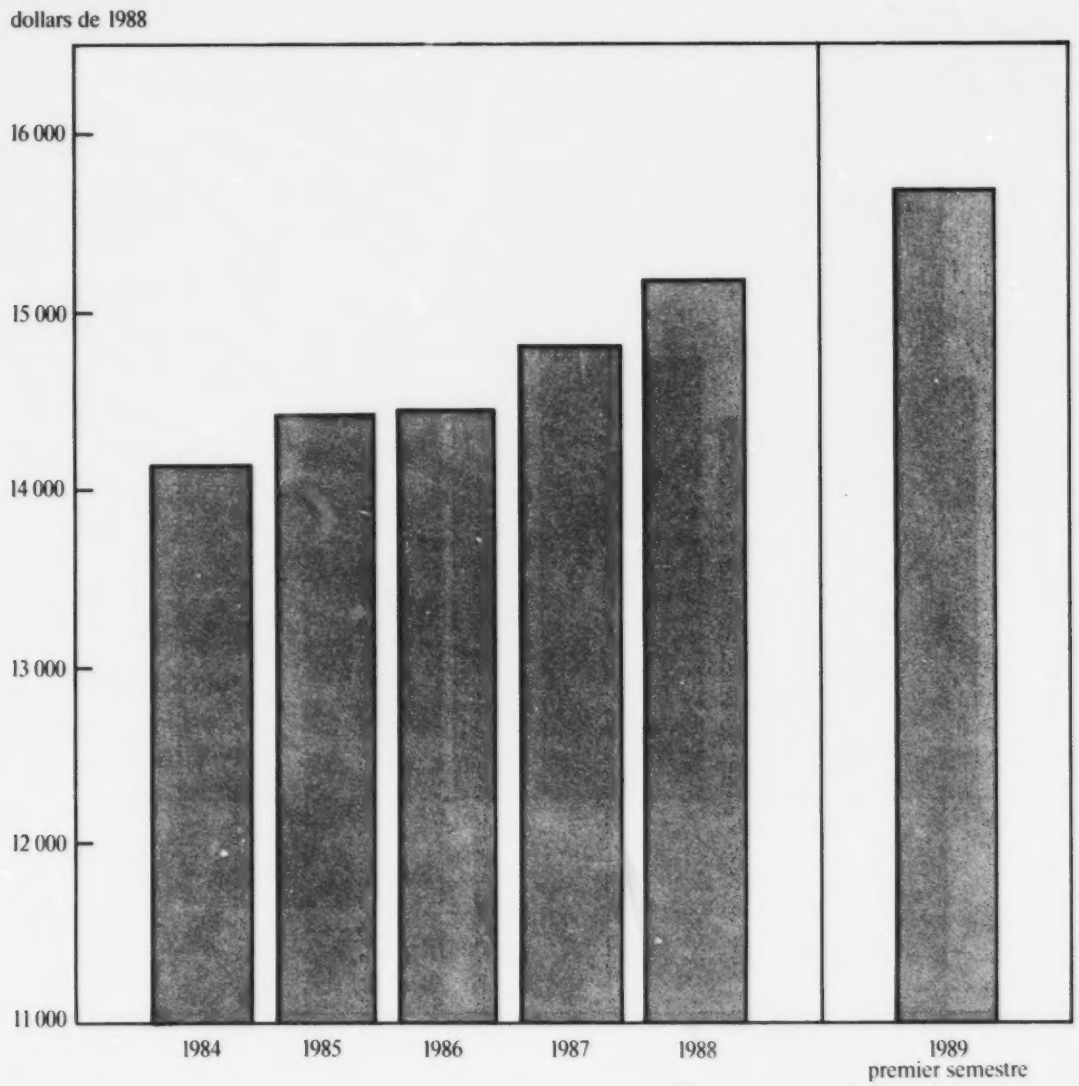
Depuis 1985, la croissance enregistrée au Canada est attribuable à la demande intérieure plutôt qu'à la demande étrangère. Le taux de croissance de la demande intérieure finale, qui englobe la consommation, l'investissement et les dépenses publiques, a dépassé celui de la production.

Les investissements des entreprises en machines et équipement, signe indicateur de la confiance dans l'économie et de la nécessité et de la possibilité d'accroître la capacité, constituent l'élément de l'économie qui a connu la croissance la plus rapide au cours des dernières années.

La croissance s'est ralentie au premier semestre de 1989 mais la demande intérieure a continué de croître à un taux rapide.

Figure 2

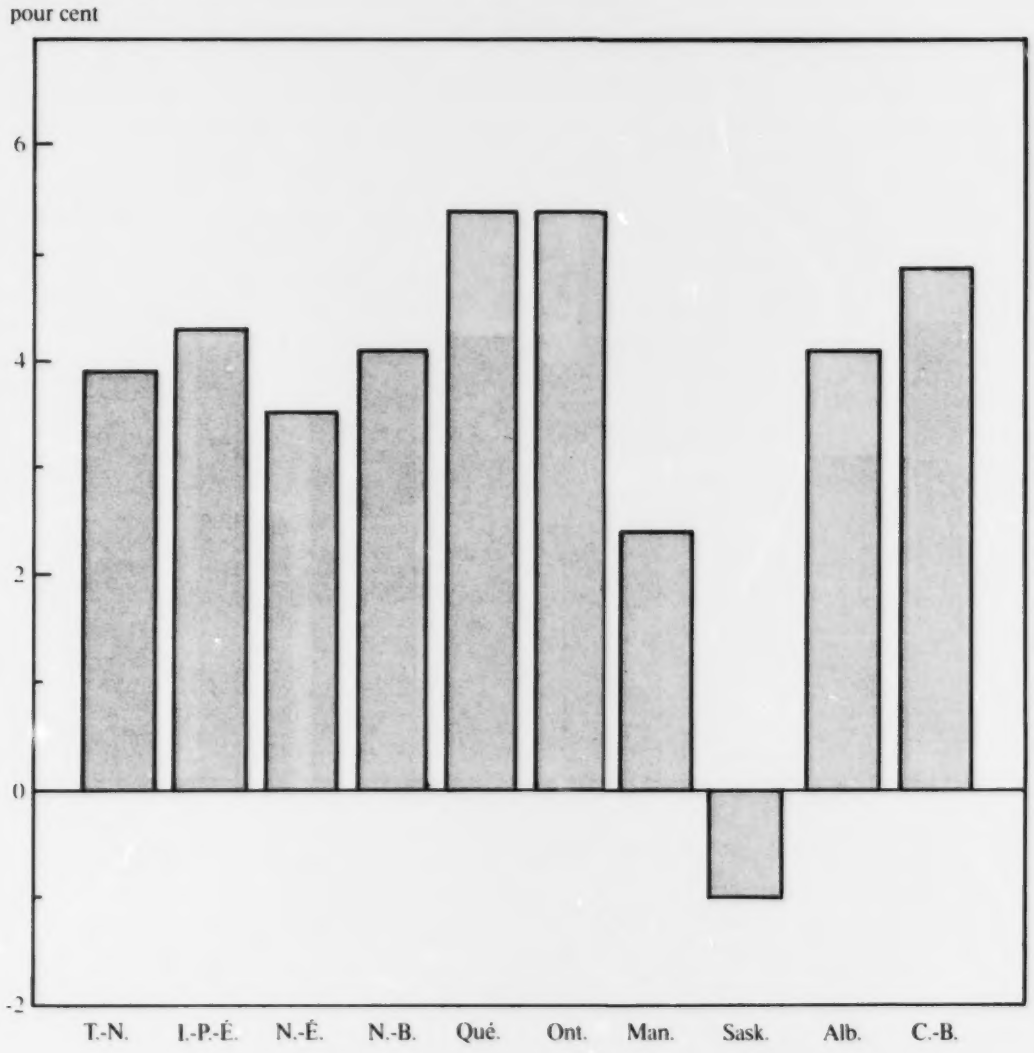
REVENU PERSONNEL DISPONIBLE RÉEL PAR HABITANT DE 1984 AU PREMIER SEMESTRE DE 1989



La forte croissance de l'économie s'est traduite par une augmentation des revenus des Canadiens. Depuis 1984, le revenu réel après impôt par personne a enregistré une hausse de 12 p. 100.

Figure 3

CROISSANCE DU PIB RÉEL PAR PROVINCE
MOYENNE DE 1987 ET 1988



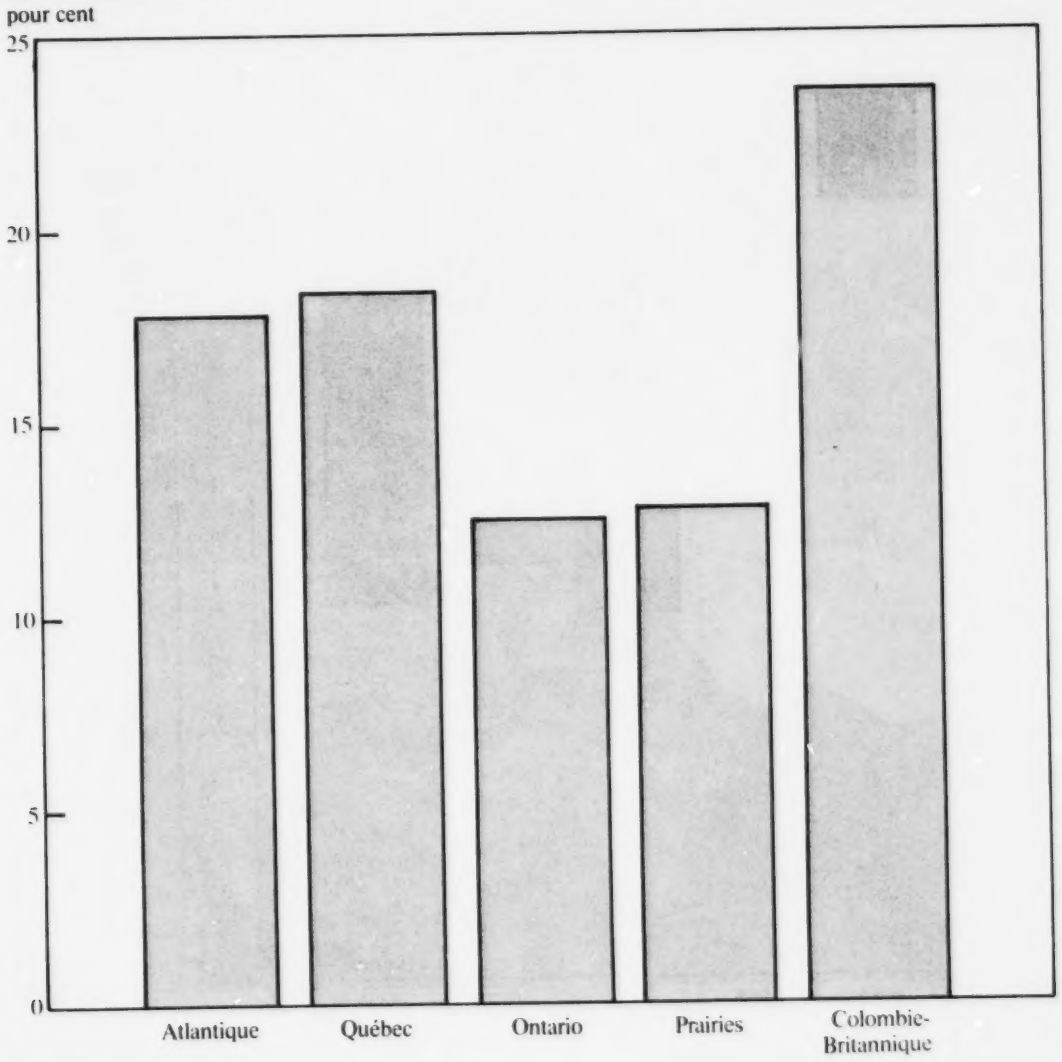
Au départ, la relance a été soutenue surtout par la vigueur des exportations et la croissance était relativement concentrée dans les provinces du centre du Canada. Toutefois, au cours des dernières années, l'expansion a été mieux équilibrée entre les secteurs et les régions.

À l'exception des effets de la sécheresse de 1988 au Manitoba et en Saskatchewan, la croissance économique fut bien équilibrée entre les provinces en 1987 et 1988. Grâce à l'amélioration des conditions agricoles en 1989, la production dans ces deux provinces devrait se redresser et la Saskatchewan enregistrera la plus forte croissance.

La hausse des prix des céréales après la sécheresse a permis de maintenir les revenus agricoles. De même, l'augmentation générale des prix des ressources en 1987 et 1988 a favorisé un raffermissement de l'économie des provinces de l'Est et de l'Ouest.

Figure 4

CROISSANCE DES INVESTISSEMENTS NON RÉSIDENTIELS DES ENTREPRISES MOYENNE DE 1988 ET 1989*

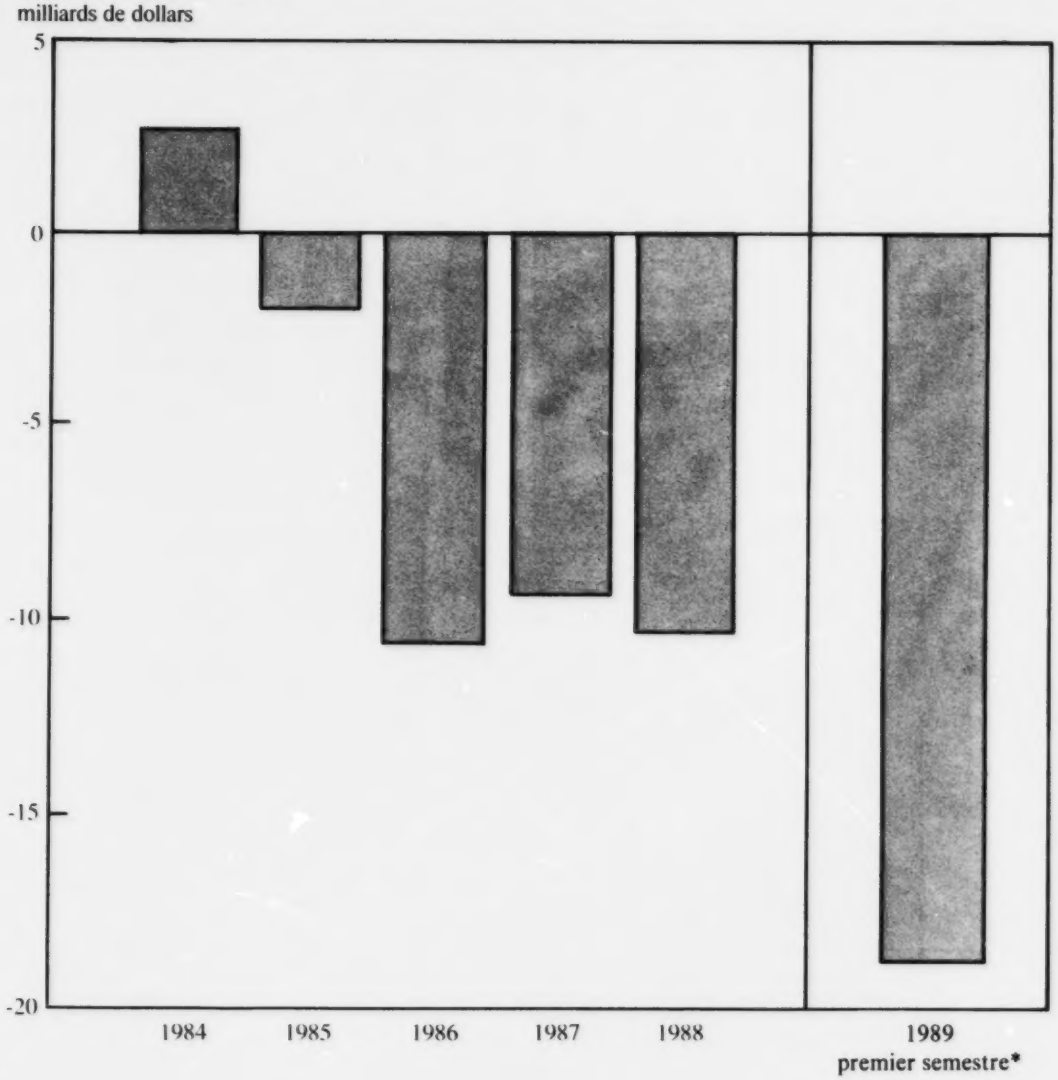


**Données observées provisoires pour 1988, intentions revisées pour 1989.*

Les dépenses d'investissement, qui ont accusé un retard sur d'autres éléments de la demande au début de la reprise, ont augmenté rapidement au cours des deux dernières années. La vigueur des immobilisations a été largement répartie dans toutes les régions du pays.

Les dépenses d'investissement ont été particulièrement élevées au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique.

SOLDE DU COMPTE COURANT

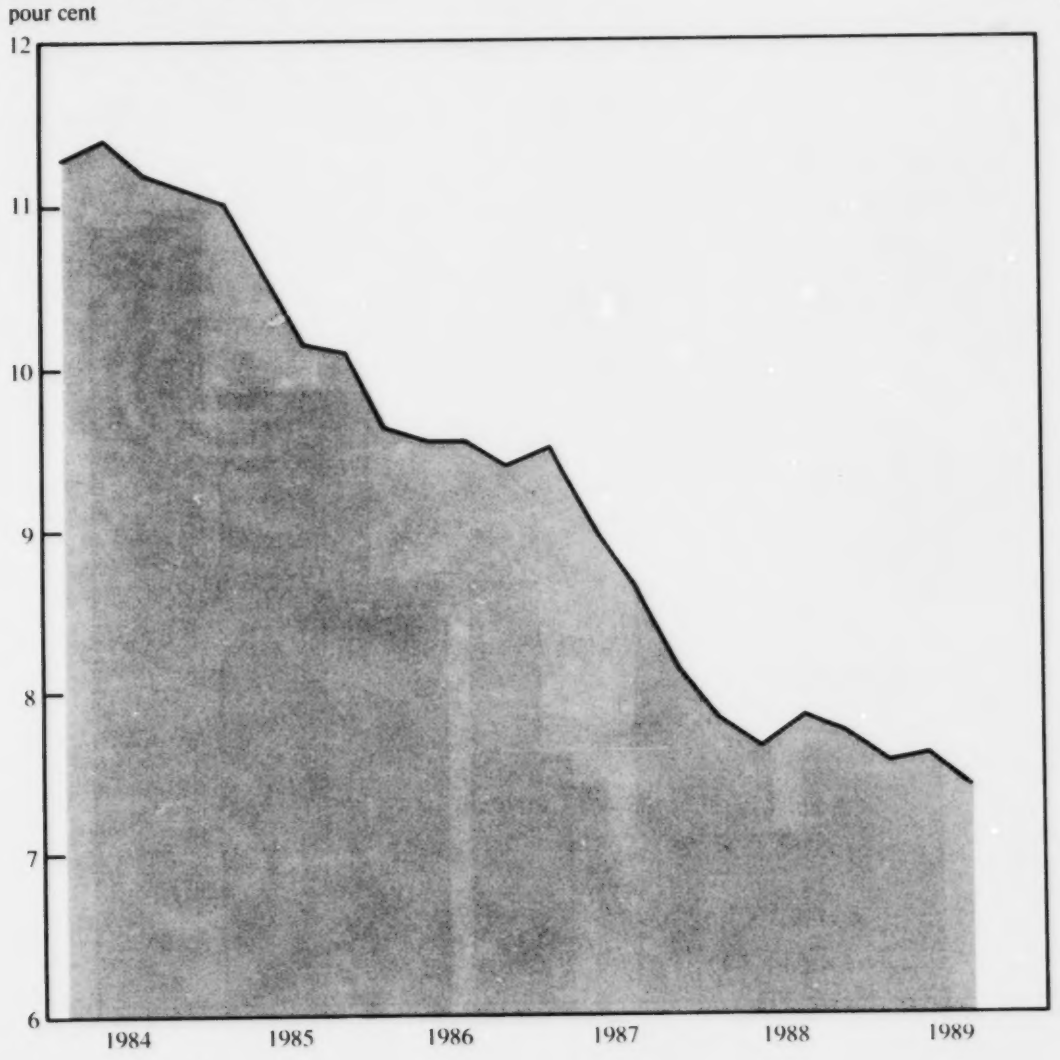


** Données désaisonnalisées à taux annuels*

L'augmentation de la demande, et plus particulièrement la vigueur des immobilisations, a contribué à une réduction du solde du compte courant du Canada.

Les besoins du Canada en machines et équipement sont diversifiés par rapport à sa capacité de production de biens d'équipement. Plus de 40 p. 100 de la détérioration du compte courant du Canada depuis 1984 est attribuable à la baisse de la balance commerciale en machines et équipement.

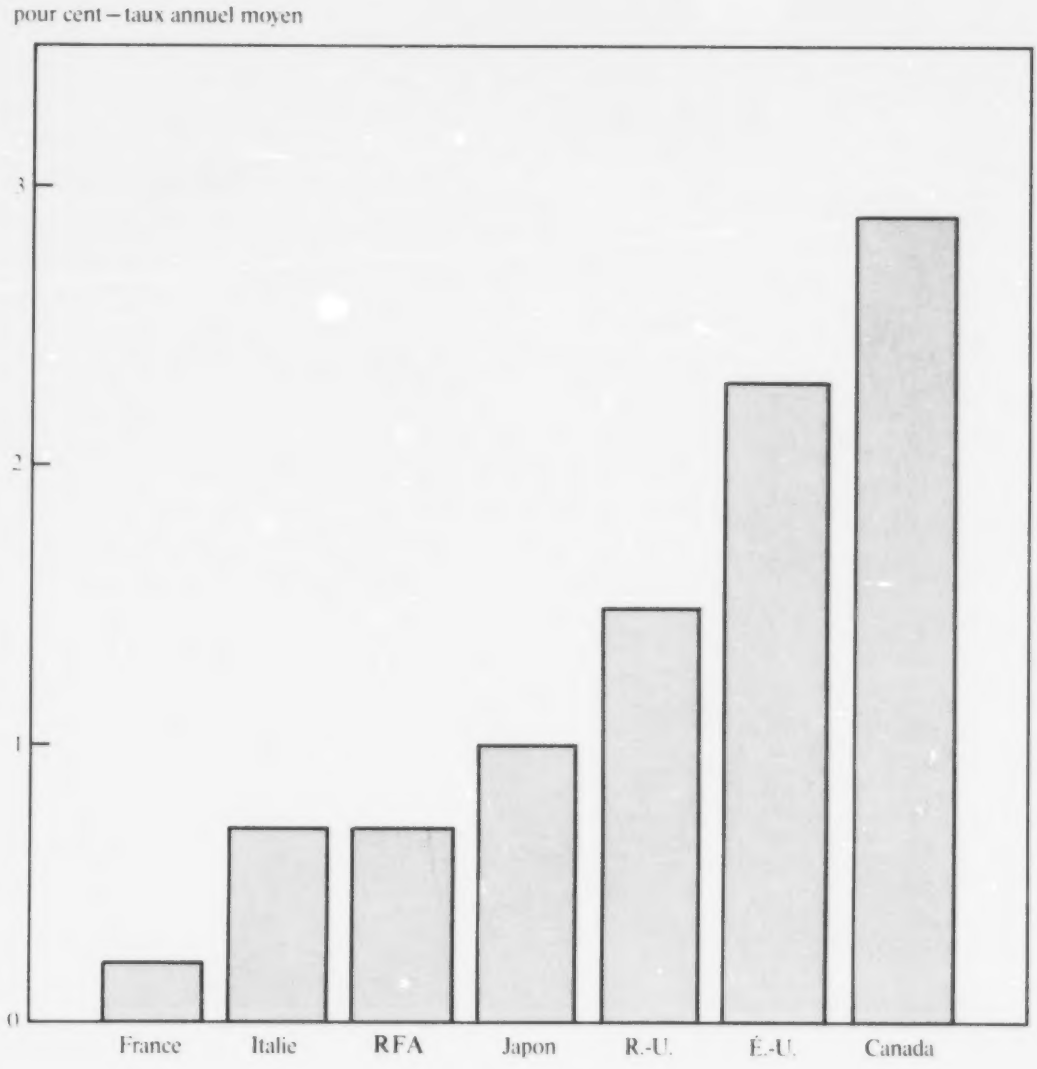
TAUX DE CHÔMAGE AU CANADA



Le rythme accéléré de croissance économique et de création d'emplois s'est traduit par une chute du taux de chômage, qui est passé de plus de 11 p. 100 en 1984 à 7,3 p. 100 en septembre 1989.

Figure 7

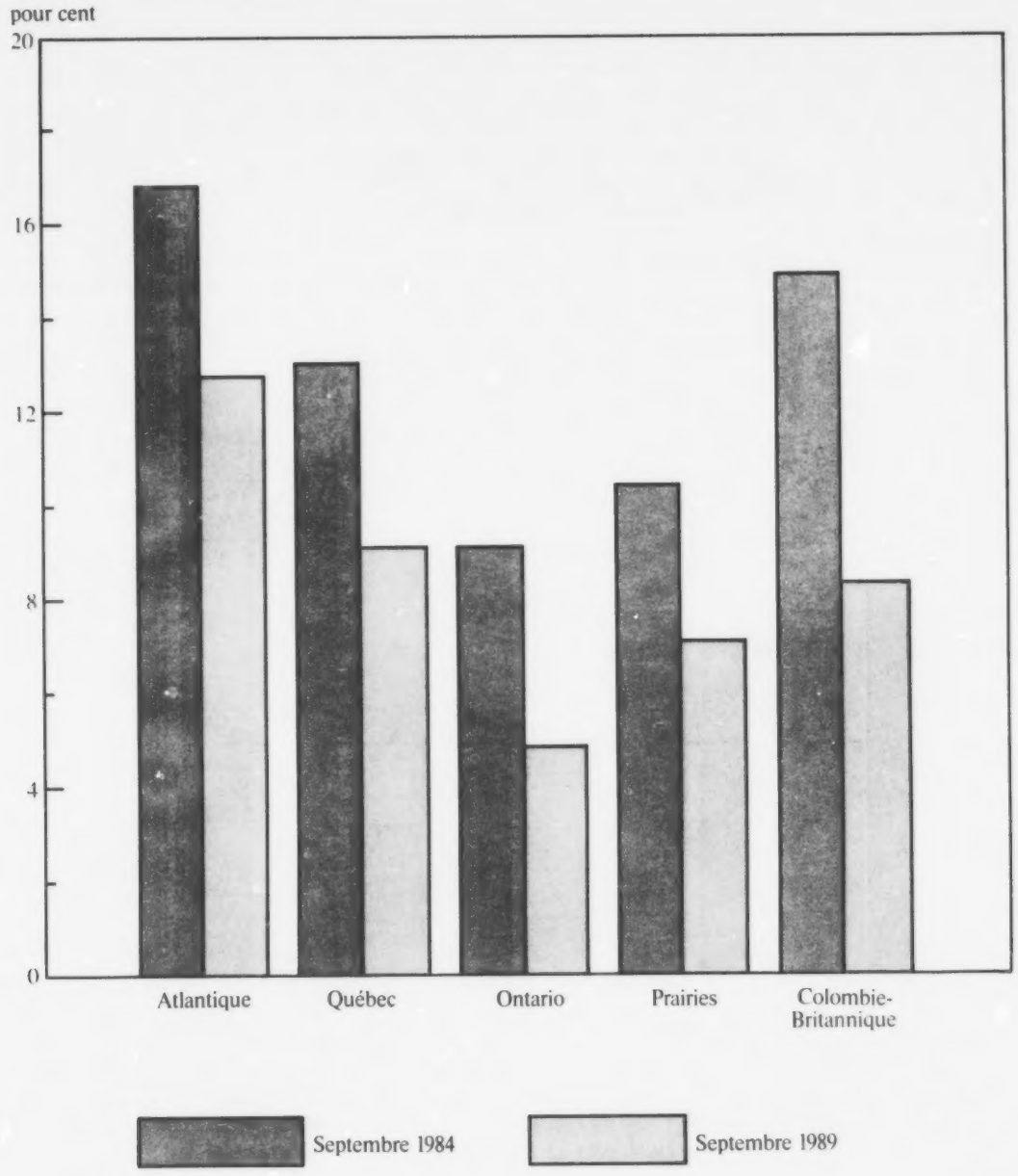
CROISSANCE DE L'EMPLOI DANS LES PAYS DU G-7 1985 À 1988



La croissance de l'emploi a été plus rapide au Canada que dans les autres pays membres du G-7. Plus d'un million et demi d'emplois ont été créés depuis 1984.

Figure 8

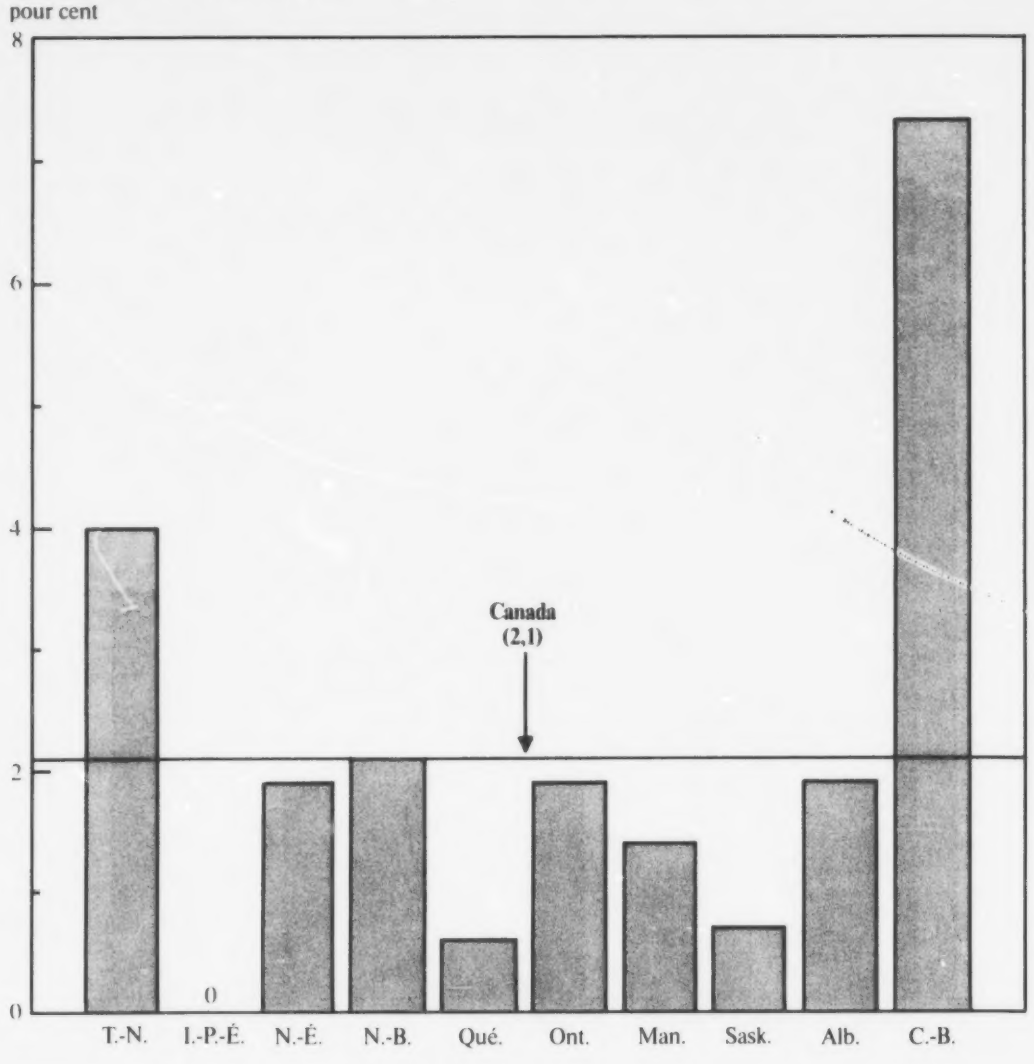
TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION
SEPTEMBRE 1984 ET SEPTEMBRE 1989



Depuis septembre 1984, le taux de chômage a considérablement diminué dans toutes les régions. Le taux de chômage a régressé de 6,5 points de pourcentage à Terre-Neuve et de 6,6 points en Colombie-Britannique.

Figure 9

CROISSANCE RÉCENTE DE L'EMPLOI PAR PROVINCE
SEPTEMBRE 1988 À SEPTEMBRE 1989

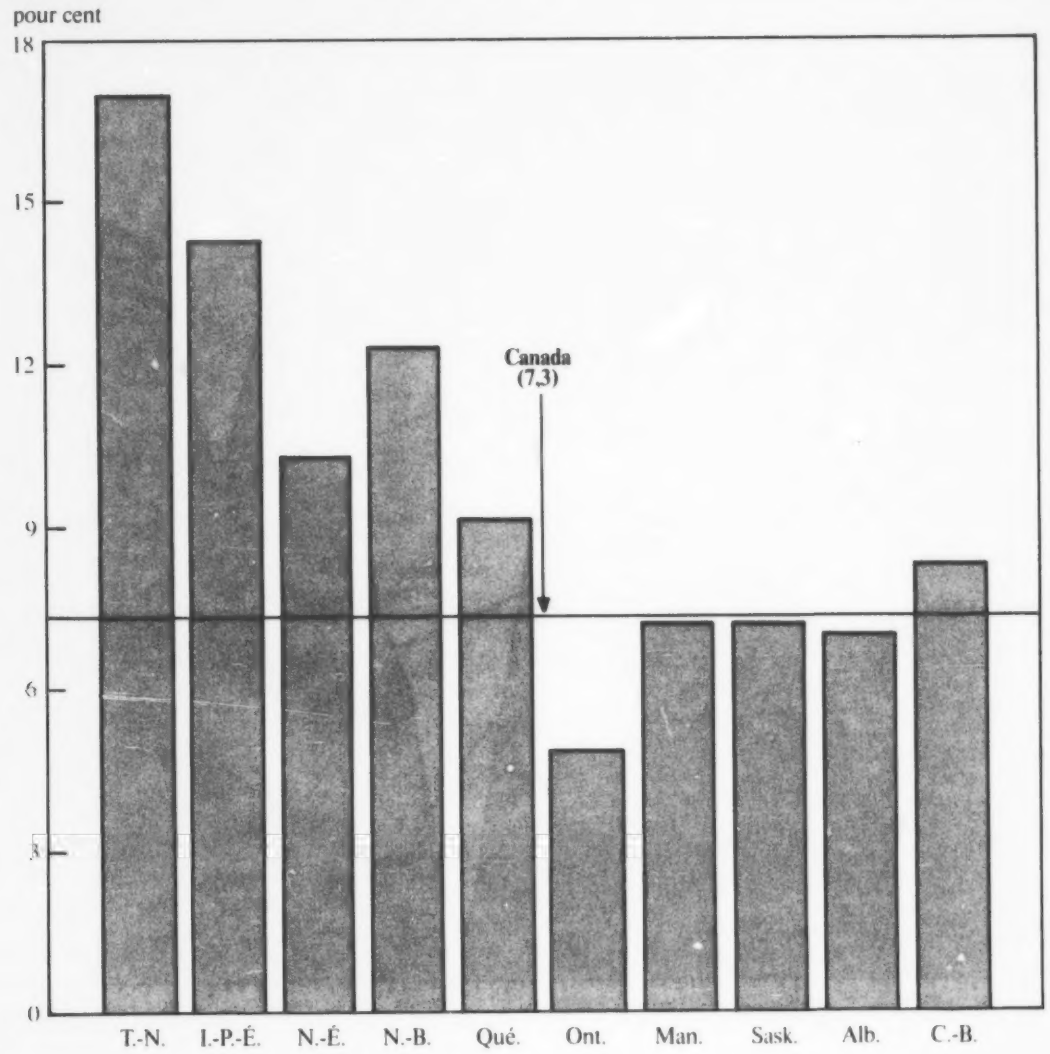


Au cours des 12 derniers mois, la vigueur soutenue de l'économie a entraîné la création de 265 000 emplois, presque tous des emplois à plein temps. Depuis septembre 1984, plus de 1,5 million d'emplois ont été créés.

La création d'emplois au cours de la dernière année a été répartie entre toutes les régions du pays. C'est à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique que la croissance de l'emploi a été la plus forte.

Figure 10

TAUX DE CHÔMAGE PAR PROVINCE
SEPTEMBRE 1989



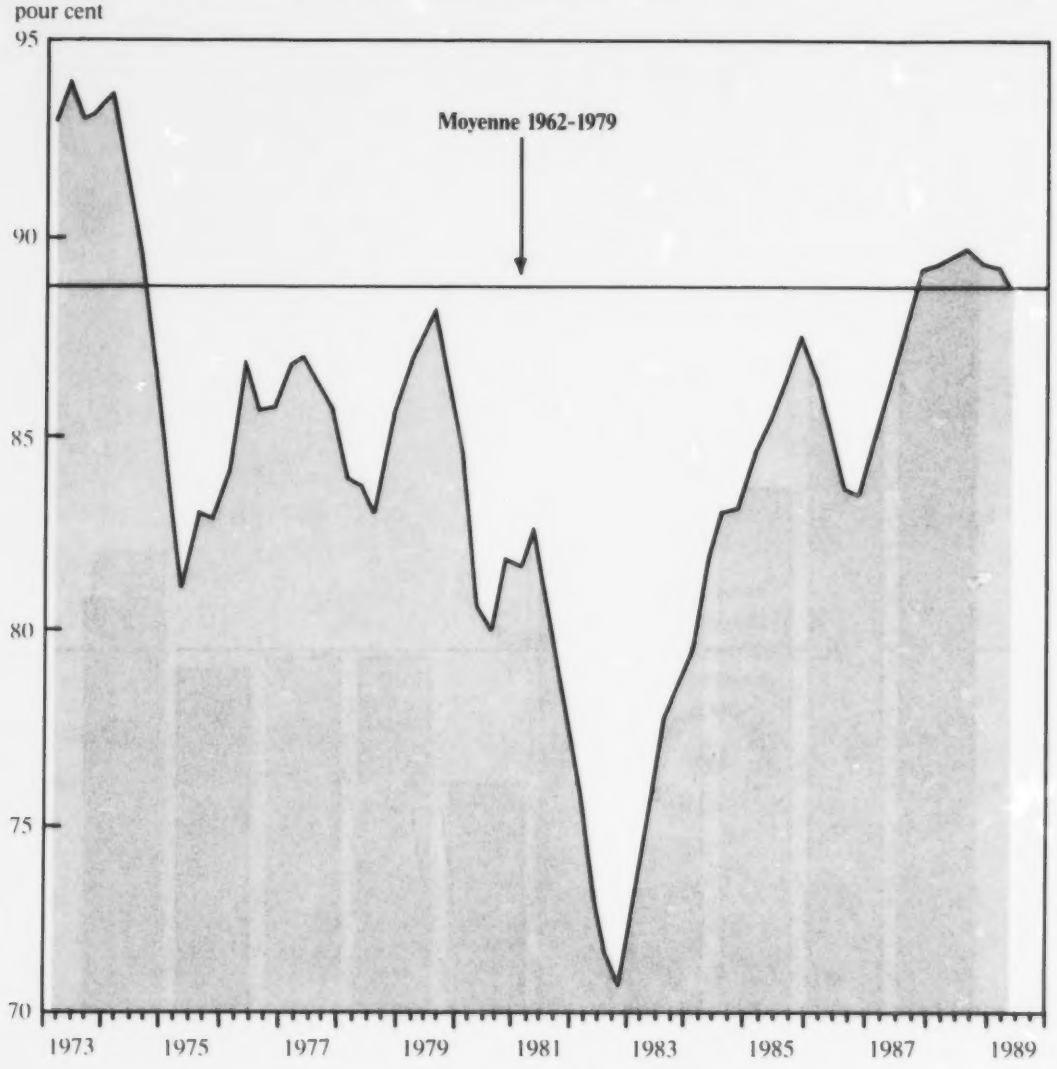
Au cours des 12 derniers mois, le taux de chômage a continué de baisser, passant de 7,8 p. 100 en septembre 1988 à 7,3 p. 100 en septembre 1989.

Le taux de chômage a régressé de 2,2 points de pourcentage en Colombie-Britannique et de 0,8 point dans les provinces des Prairies. Il a été stable dans les provinces de l'Atlantique, en Ontario et au Québec au cours de l'année écoulée.

Le taux de chômage national ayant régressé à environ 7,3 p. 100, les marchés de la main-d'oeuvre se sont resserrés, bien que certaines provinces continuent de sous-utiliser leurs ressources.

Figure 11

TAUX D'UTILISATION DE LA CAPACITÉ DU SECTEUR DES BIENS

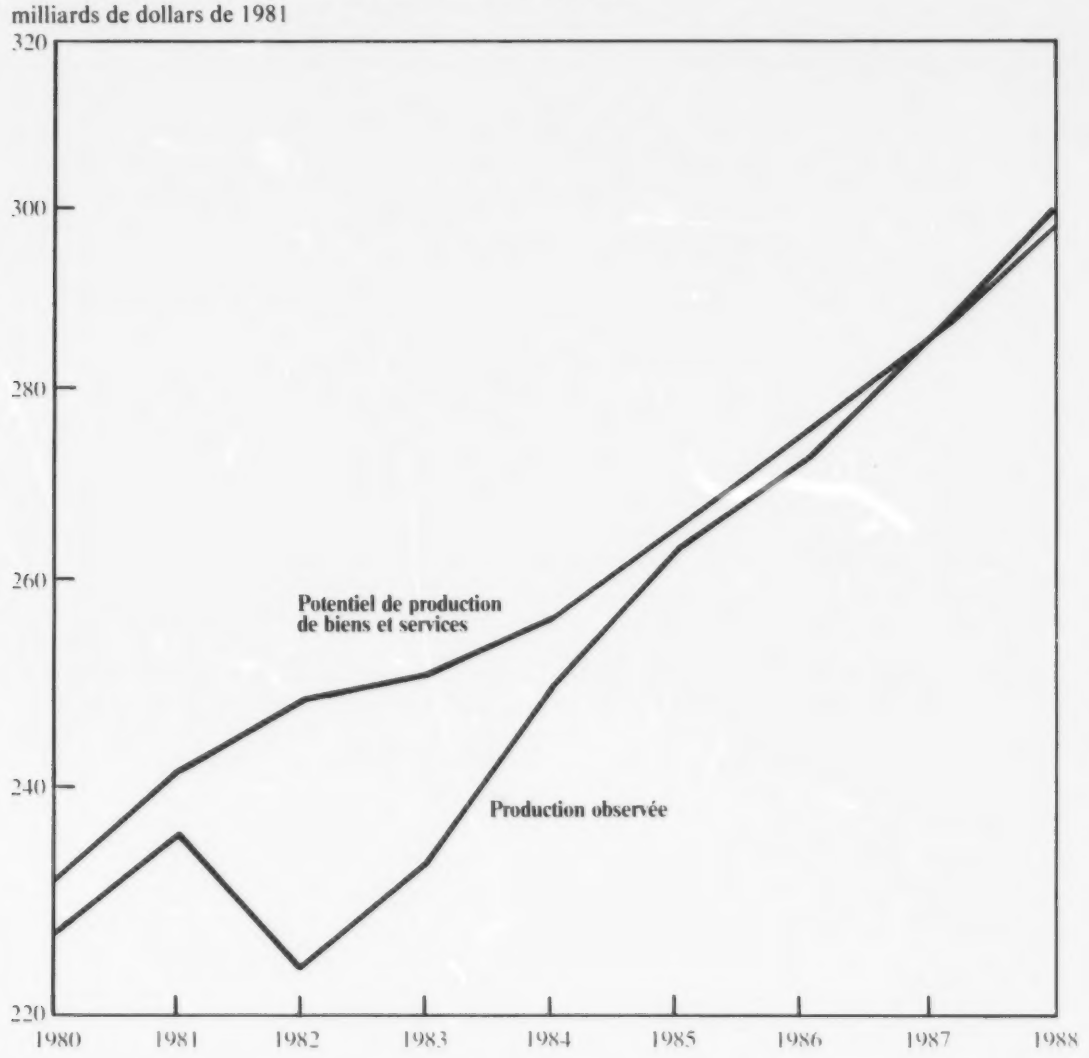


La croissance rapide de la production depuis 1982 a suscité un resserrement à l'intérieur des marchés des produits. Le taux d'utilisation de la capacité a grimpé depuis le creux enregistré à la fin de 1982, dépassant au cours de 1988 sa moyenne historique à long terme.

Les taux d'utilisation de la capacité de certaines industries, notamment celles qui sont liées à la transformation des ressources naturelles et à la fabrication de biens d'équipement, demeurent largement supérieurs à la moyenne historique. Parmi les secteurs opérant à plus de 90 p. 100 de leur capacité, mentionnons la construction, la production de l'électricité, le raffinage et les produits chimiques, de même que la fabrication de métaux primaires, de métaux ouvrés, de produits minéraux non métalliques et de produits électriques.

Figure 12

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT RÉEL POTENTIEL ET OBSERVÉ*



**Pour le secteur commercial de l'économie*

Le potentiel de production représente le volume maximal de biens et de services que l'économie peut produire lorsque toutes ses ressources sont utilisées à leur capacité maximale et combinées de la manière la plus efficiente possible. À la fin de la récession, la production était largement inférieure au potentiel de production de biens et services. En 1987, une forte croissance avait permis de réduire cet écart. Toutefois, en raison de la croissance rapide et soutenue des dépenses, la demande de biens et de services a dépassé la capacité de production et engendré des tensions inflationnistes.

La demande de biens et de services devra ralentir si le pays espère éviter une recrudescence de l'inflation et maintenir l'expansion.

L'INFLATION DOIT ÊTRE RÉDUITE POUR MAINTENIR L'EXPANSION

L'activité économique étant maintenant supérieure à la capacité de production, les tensions inflationnistes se sont accrues partout au Canada. Des règlements salariaux élevés, largement concentrés dans les marchés resserrés de la main-d'oeuvre des provinces centrales du Canada il y a un an, se sont maintenant propagés à toutes les régions. Les coûts unitaires de main-d'oeuvre pour l'ensemble de l'économie ont augmenté à un rythme accéléré depuis un an et demi. Le taux d'inflation des prix à la consommation a dépassé les 5 p. 100. L'inflation a progressé dans toutes les régions.

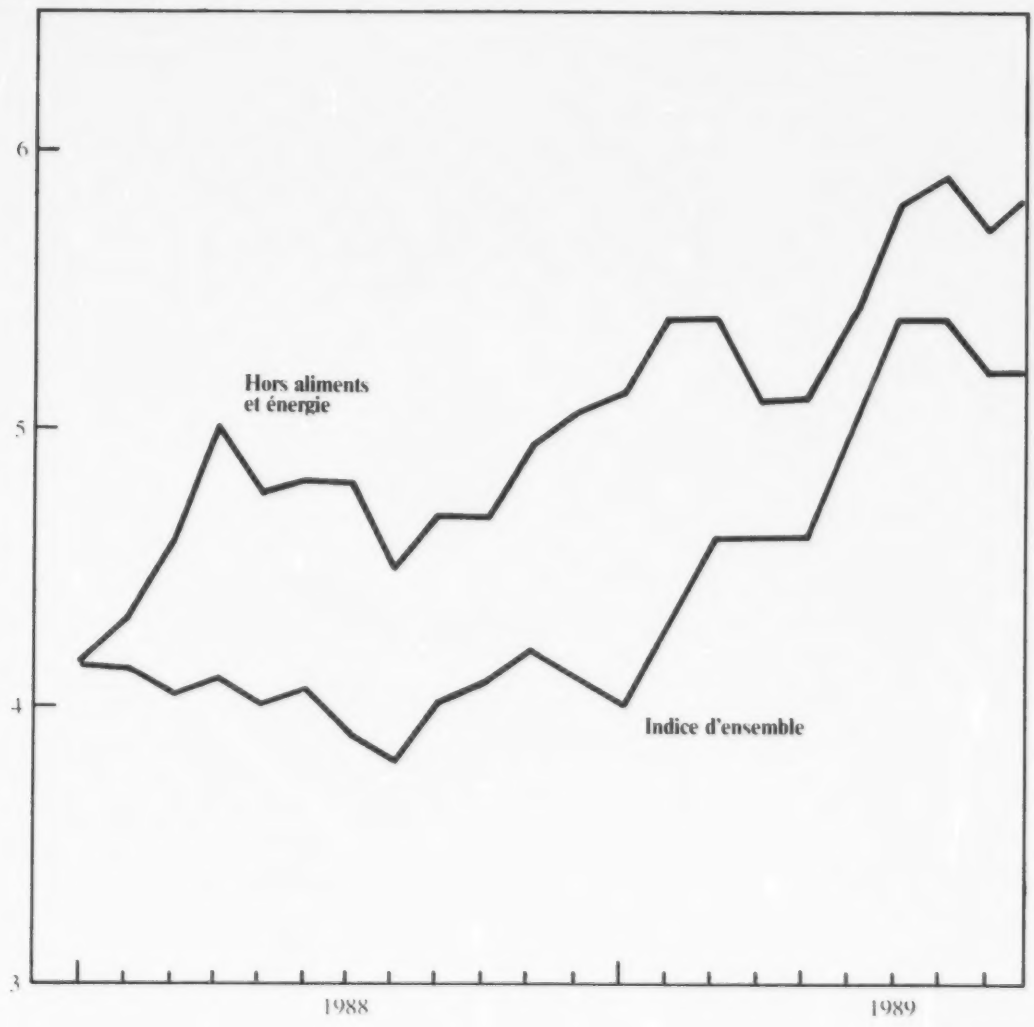
Pour maintenir l'expansion, il convient de contenir et de renverser les tensions inflationnistes. L'inflation nuit au bon fonctionnement de l'économie, déforme le processus de décision, affaiblit notre compétitivité et affecte les Canadiens qui sont le moins en mesure de se protéger.

L'application d'une politique monétaire ferme, face à une croissance rapide de la demande, a engendré une hausse des taux d'intérêt à court terme. De même, la politique financière a été resserrée. Les mesures annoncées dans le budget d'avril 1989 ont permis de poursuivre les progrès amorcés en 1984-85 en matière de consolidation financière. La réduction des tensions sur la demande globale grâce à des mesures financières prudentes permettra non seulement d'abaisser l'inflation, mais également d'assurer un meilleur équilibre entre la politique monétaire et la politique financière. Ces mesures établiront un climat propice à la réduction de l'inflation, à des taux d'intérêt moins élevés et à une croissance à la fois équilibrée et soutenue.

Figure 13

TAUX D'INFLATION DE L'IPC DÉCEMBRE 1987-SEPTEMBRE 1989

pour cent – une année sur l'autre



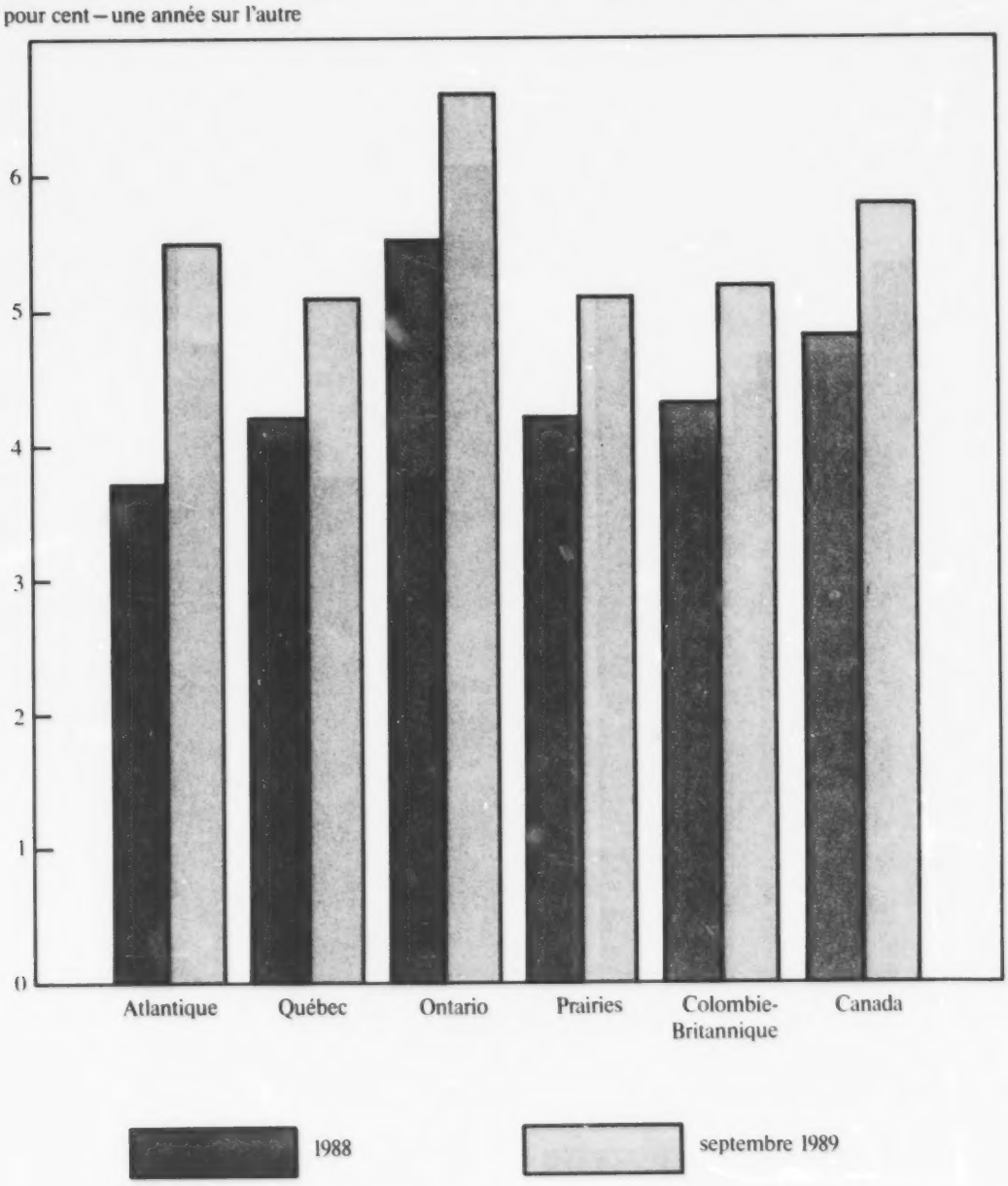
Les tensions inflationnistes se sont accentuées depuis la fin de 1987, mais elles ont été partiellement compensées l'an dernier par la vigueur du dollar canadien et la baisse des prix de l'énergie. La reprise des prix du pétrole amorcée à la fin de 1988 a éliminé cet effet compensateur.

Le taux d'inflation de l'IPC est passé d'environ 4 p. 100 à la fin de 1987 à plus de 5 p. 100 au cours des derniers mois.

Si l'on exclut de l'IPC les éléments instables que représentent les aliments et l'énergie, on obtient une bonne indication du taux sous-jacent d'inflation; cette mesure est passée d'un peu plus de 4 p. 100 à la fin de 1987 à un peu moins de 6 p. 100 au cours de l'été dernier. Bien que cette augmentation soit partiellement attribuable à la hausse des taxes indirectes fédérales et provinciales, ses origines sont largement réparties.

Figure 14

TAUX D'INFLATION DE L'IPC HORS ALIMENTS ET ÉNERGIE PAR RÉGION

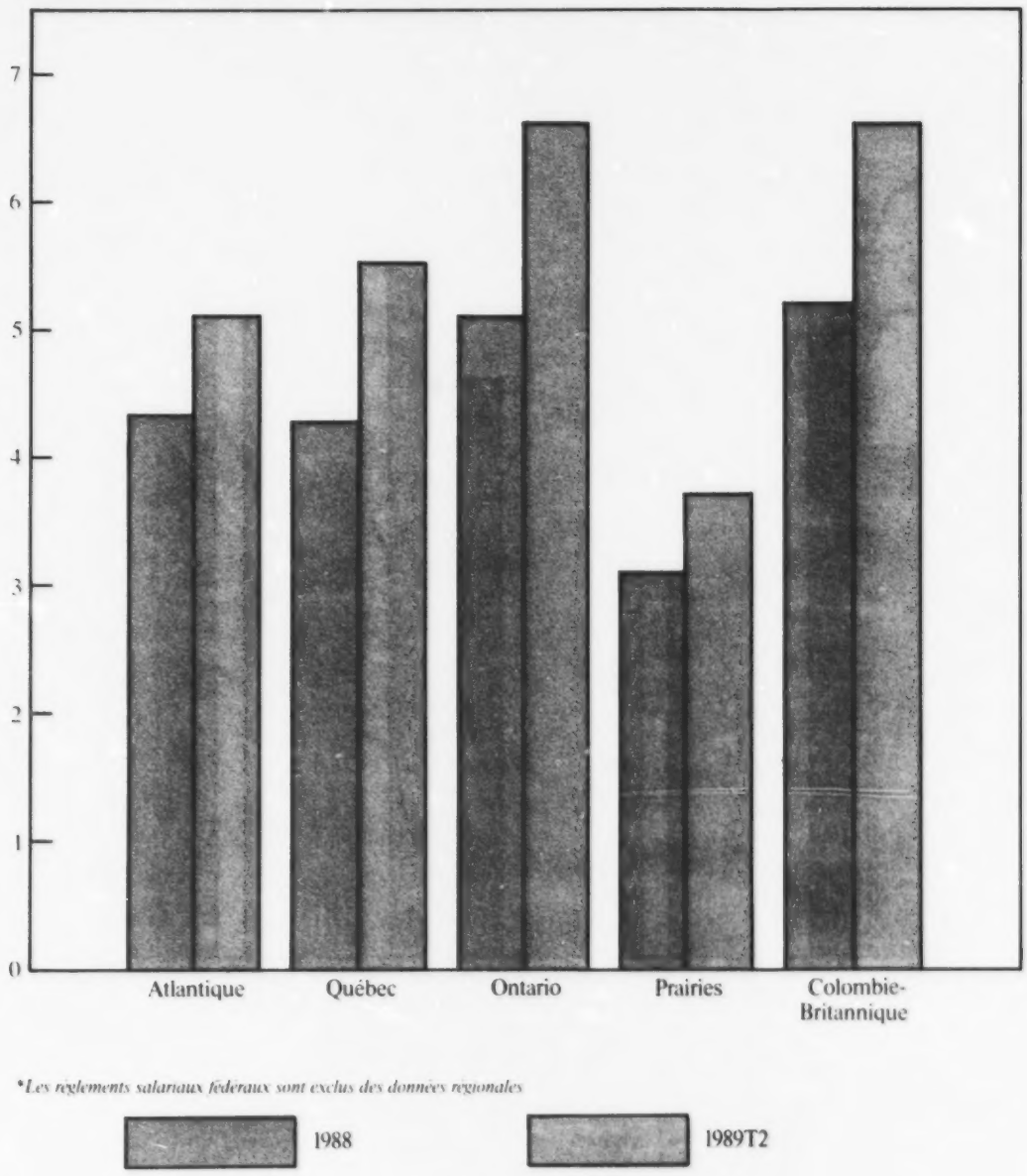


L'inflation a augmenté dans toutes les régions. Bien qu'elle soit encore à son plus haut niveau en Ontario, toutes les régions enregistrent des taux sous-jacent d'inflation approchant ou dépassant les 5 p. 100.

Figure 15

RÈGLEMENTS SALARIAUX GLOBAUX PAR RÉGION*
1988 ET 1989T2

variation en pourcentage selon la durée de la convention

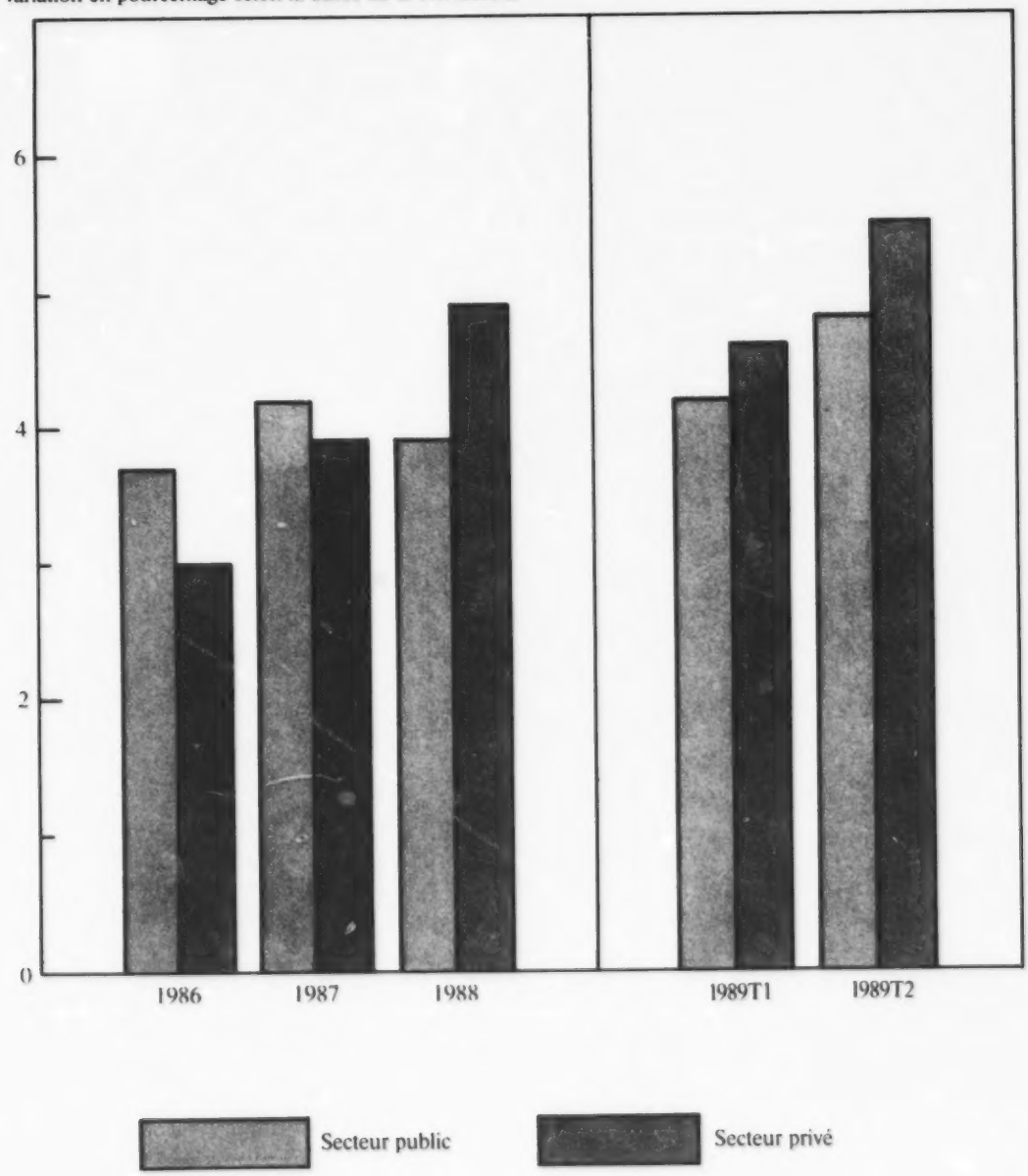


**Les règlements salariaux fédéraux sont exclus des données régionales*

La hausse des règlements salariaux s'est manifestée dans toutes les régions. Au deuxième trimestre de 1989, les règlements ont atteint en moyenne plus de 5 p. 100 dans toutes les régions, sauf dans les Prairies.

RÈGLEMENTS SALARIAUX DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ
1986-1989T2

variation en pourcentage selon la durée de la convention

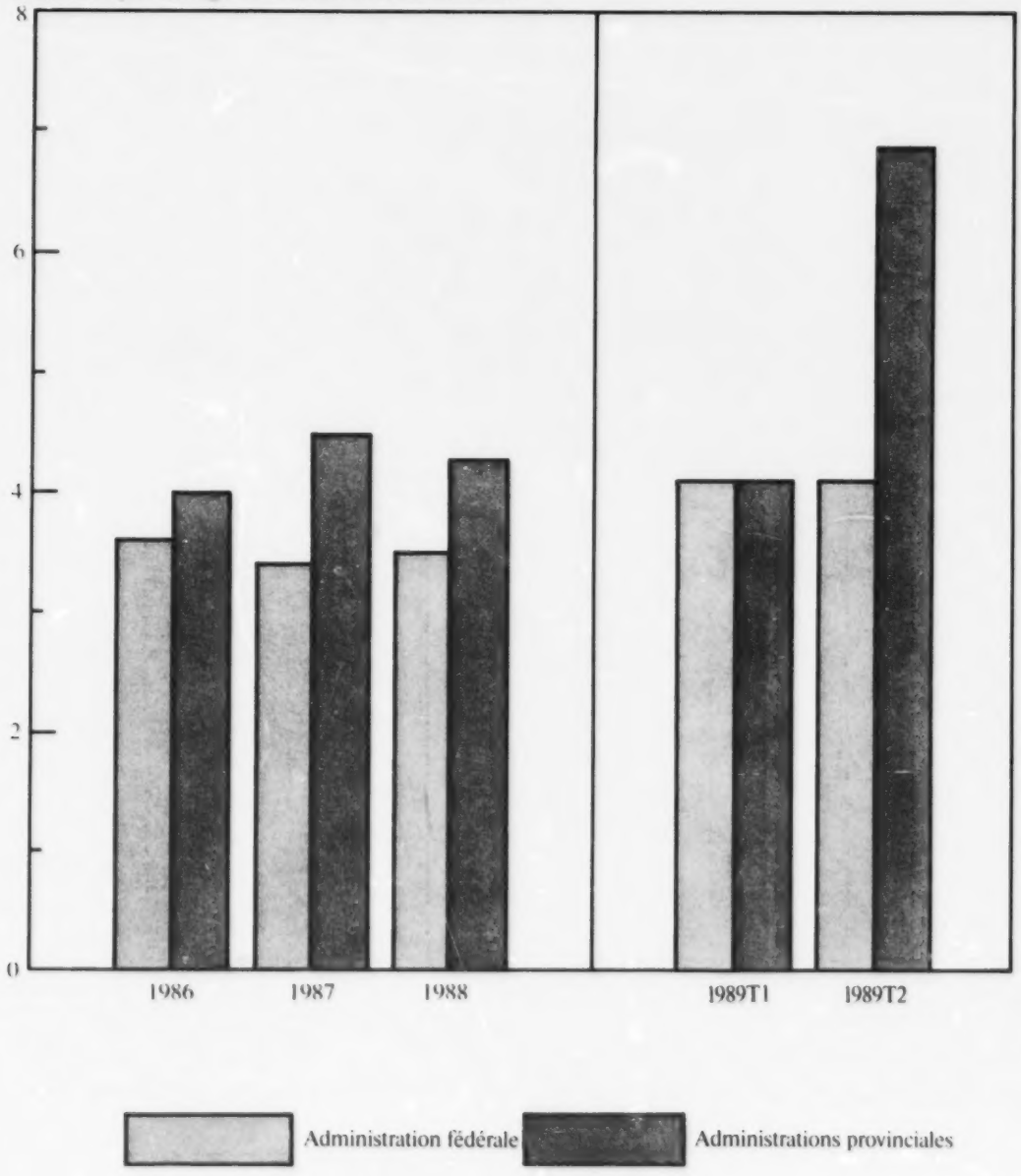


Depuis 1986, les règlements salariaux ont augmenté tant dans les secteurs public que privé. Dans le secteur privé, ils sont passés d'une moyenne de 3 p. 100 en 1986 à 5,5 p. 100 au deuxième trimestre de 1989. Au cours de la même période, les règlements dans le secteur public sont passés d'une moyenne de 3,7 p. 100 à 4,8 p. 100.

Les règlements salariaux du secteur public ont récemment dépassé ceux du secteur privé en Colombie-Britannique et en Ontario.

RÈGLEMENTS SALARIAUX AU SEIN DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET FÉDÉRALE, 1986-1989T2

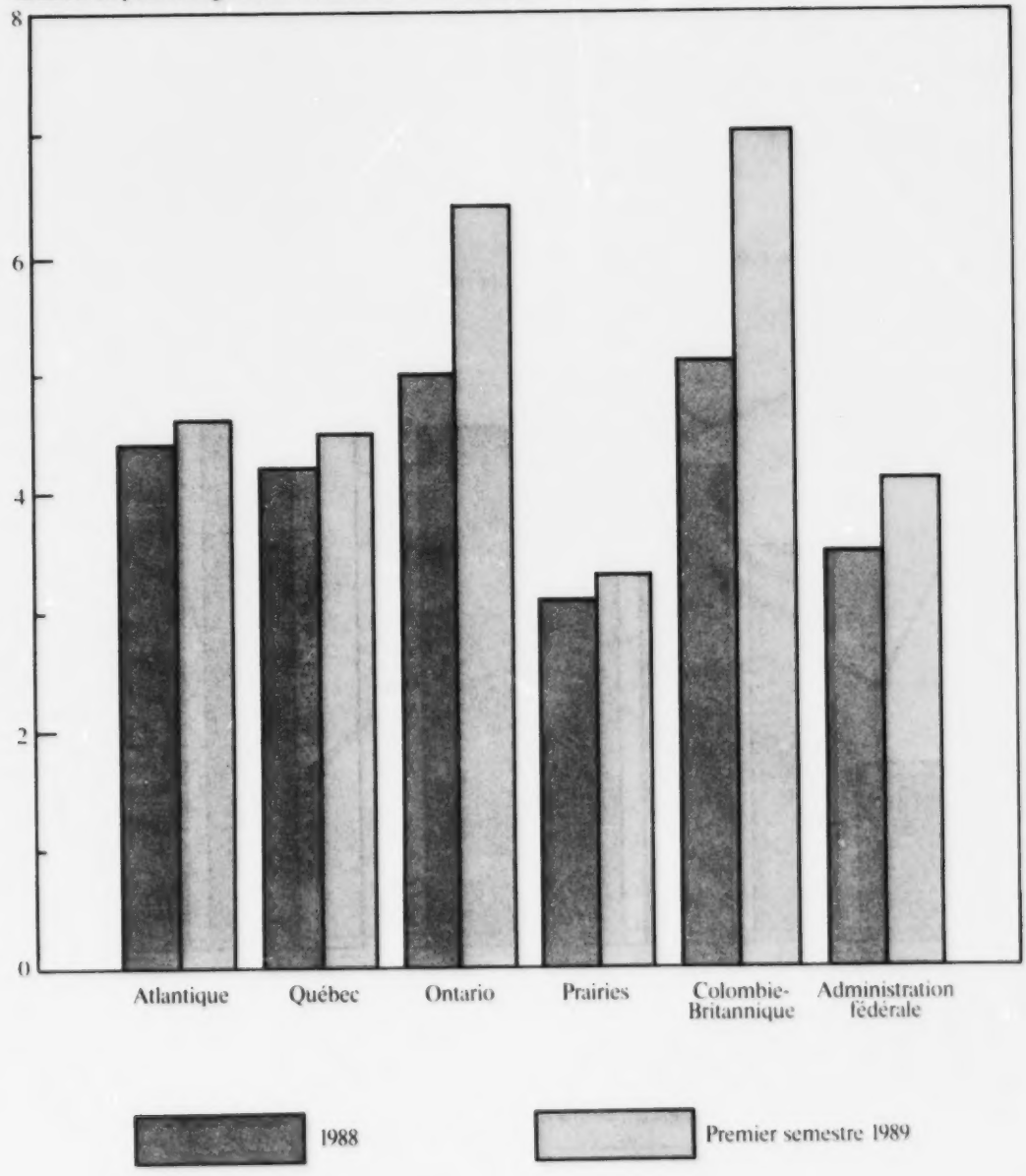
variation en pourcentage selon la durée de la convention



Au cours des dernières années, les règlements salariaux au sein de l'administration fédérale ont été inférieurs à ceux d'autres éléments du secteur public. Au deuxième trimestre de 1989, les règlements salariaux fédéraux ont atteint en moyenne 4,1 p. 100 comparativement à 6,9 p. 100 dans le cas des règlements provinciaux.

**RÈGLEMENTS SALARIAUX AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC
1988 ET PREMIER SEMESTRE DE 1989**

variation en pourcentage selon la durée de la convention



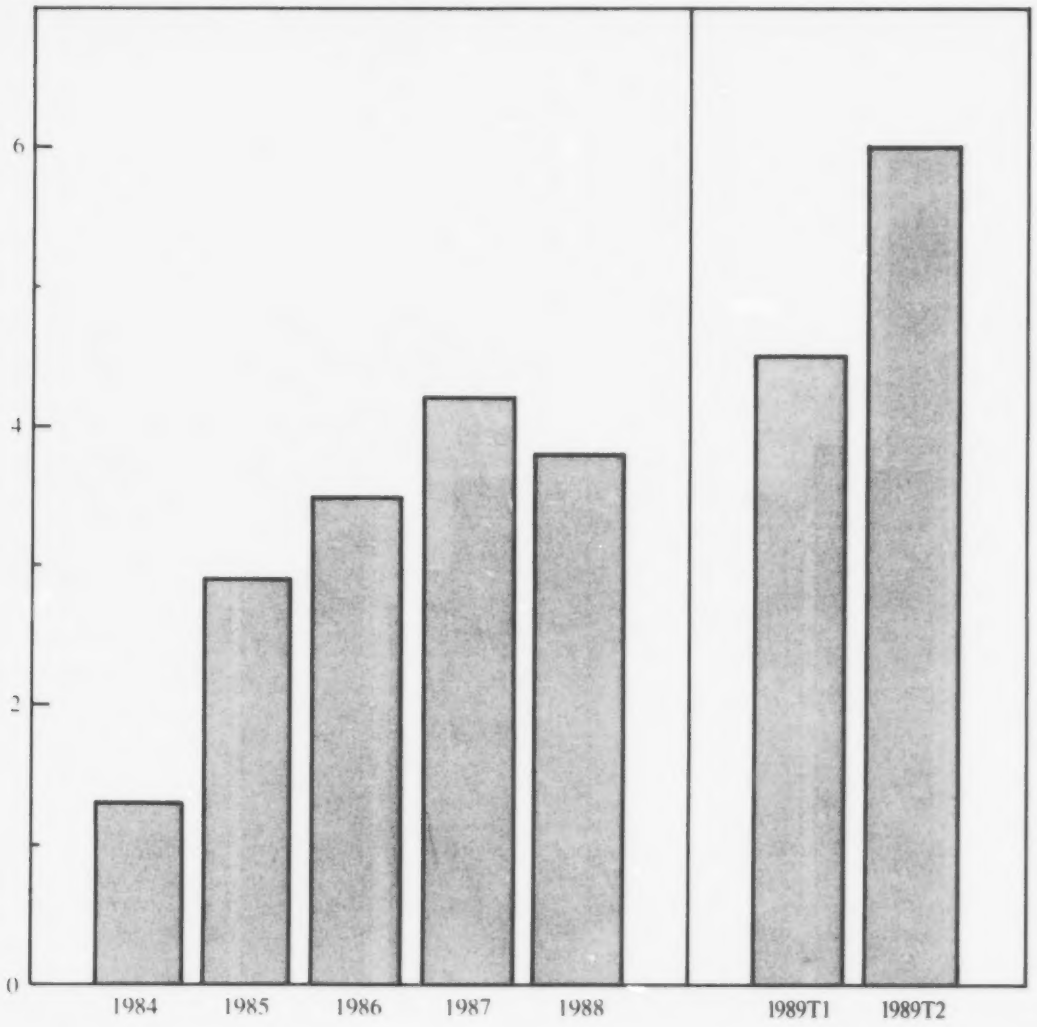
Les règlements salariaux au sein du secteur public ont augmenté dans toutes les régions du Canada, sauf dans les Prairies. En Ontario et en Colombie-Britannique, ils ont dépassé 6 p. 100 au premier semestre de 1989.

En moyenne, les règlements fédéraux ont été inférieurs à ceux de l'ensemble des gouvernements provinciaux pendant plusieurs années et, en règle générale, ont été moins élevés que ceux de la plupart des provinces.

Figure 19

COÛTS UNITAIRES DE MAIN-D'OEUVRE

variation en pourcentage – une année sur l'autre

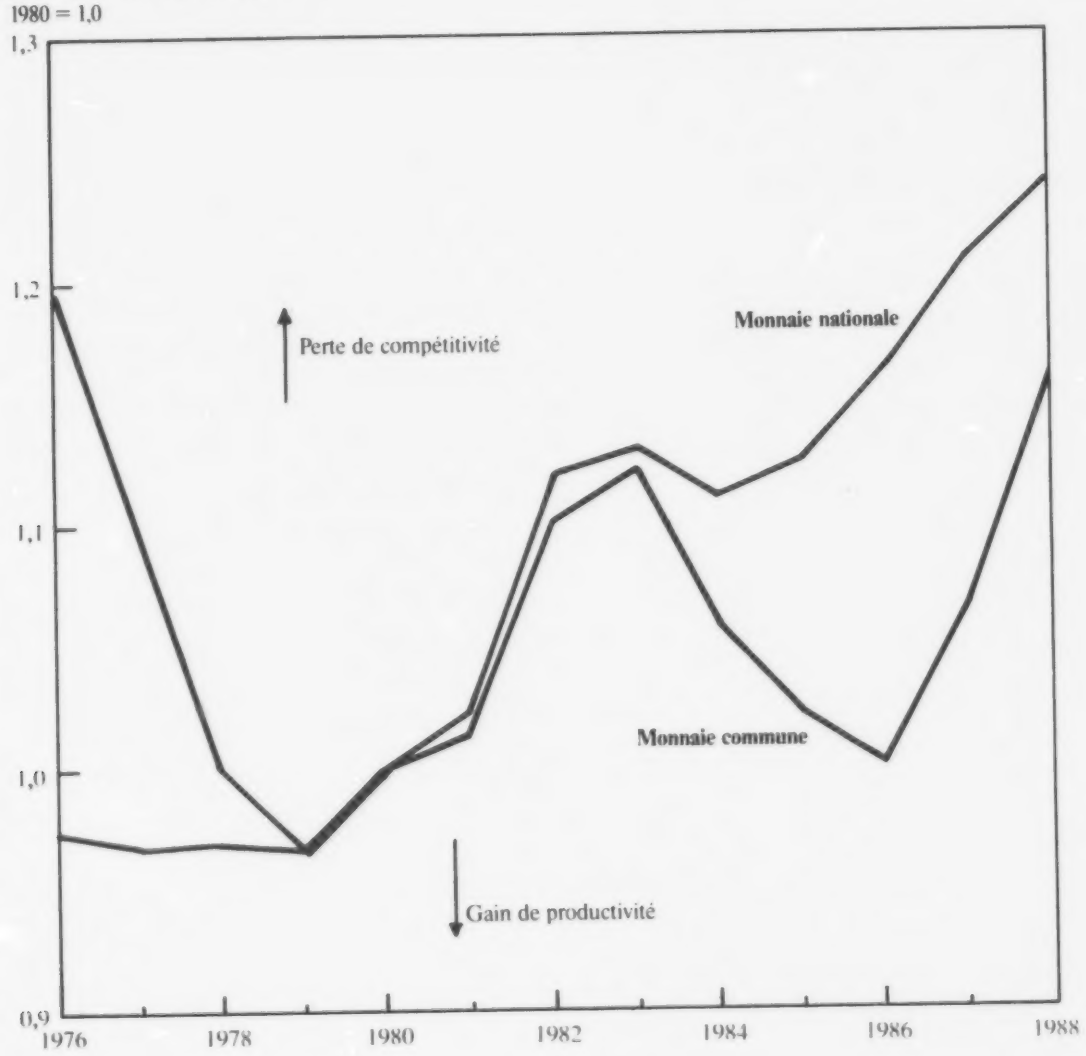


Les coûts unitaires de main-d'oeuvre pour l'ensemble de l'économie ont augmenté à un rythme accéléré au cours des 18 derniers mois. Cette situation révèle que les augmentations de traitements et salaires ont dépassé les gains de productivité par une marge sans cesse croissante.

La croissance de la productivité représente un défi de taille pour l'économie canadienne. La politique économique du gouvernement fédéral vise à faire augmenter le potentiel de production du Canada. Des initiatives telles l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la réforme de l'impôt sur le revenu, la déréglementation des secteurs du transport et de l'énergie, la réforme du régime de l'assurance-chômage et la mise en oeuvre du projet de taxe sur les produits et les services permettront de rendre l'économie plus productive.

Figure 20

COMPÉTITIVITÉ CANADIENNE*



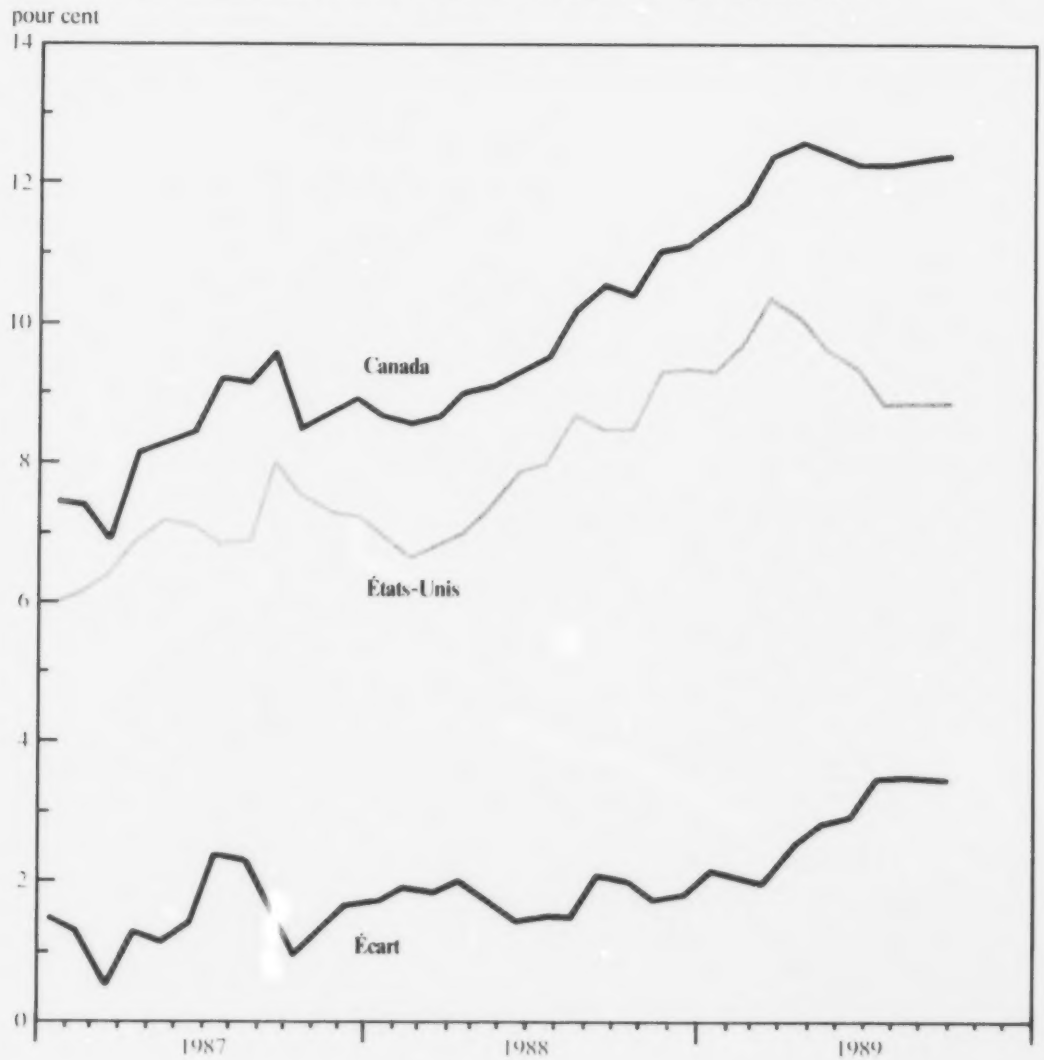
*Selon les coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le secteur manufacturier par rapport à ceux enregistrés dans les autres pays du G-7.

L'intensification des tensions inflationnistes nuit à la capacité concurrentielle du Canada. En dollars américains, les coûts de main-d'oeuvre canadiens ont augmenté rapidement par rapport à ceux des autres principaux pays industrialisés.

L'appréciation du dollar canadien n'intervient que pour une faible partie de la récente augmentation relative des coûts. Au cours des années 80, les coûts de main-d'oeuvre mesurés selon les devises nationales ont connu une croissance plus rapide au Canada que chez la plupart de nos principaux concurrents.

Figure 21

TAUX DES EFFETS COMMERCIAUX À 90 JOURS AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

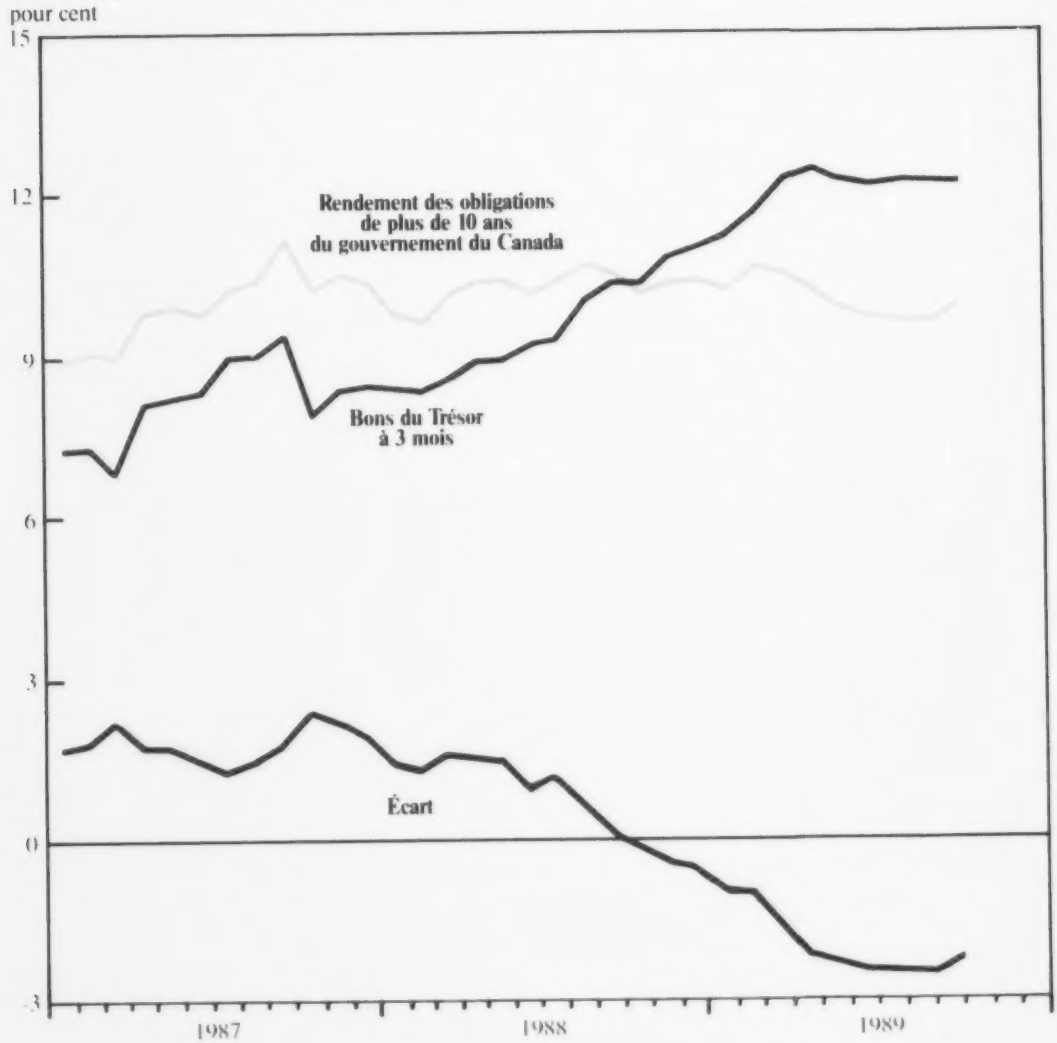


La politique monétaire a pour objectif de contenir et d'abaisser l'inflation. En raison de la fermeté de la politique monétaire et des tensions inflationnistes croissantes, les taux d'intérêt canadiens à court terme ont augmenté depuis la fin de 1987.

Les taux d'intérêt canadiens à court terme ont dépassé les 12 p. 100 au début de 1989 et sont demeurés à ce niveau.

Figure 22

TAUX D'INTÉRÊT À COURT ET À LONG TERMES



Quoique les taux d'intérêt à court terme aient augmenté, les taux à long terme sont demeurés relativement stables. En effet, les taux à court terme dépassent les taux à long terme depuis le deuxième semestre de 1988. Cette inversion inhabituelle de la courbe de rendement découle du fait que les investisseurs sont convaincus que la politique canadienne permettra de réduire les tensions inflationnistes. À mesure que ces dernières s'apaiseront, les taux à court terme devraient diminuer.

TAUX DE CHANGE

*La valeur du dollar canadien a atteint en moyenne 83,4 cents (US) en 1981

Le dollar canadien s'est apprécié par rapport au dollar américain et à d'autres grandes monnaies en 1988 et 1989, ce qui a permis de stabiliser les prix des importations. Par rapport au dollar américain, le dollar canadien a atteint à nouveau les valeurs enregistrées au début des années 80. Malgré sa récente appréciation par rapport aux devises étrangères, la valeur du dollar canadien demeure bien en deçà de celle enregistrée au cours de la première moitié des années 80.

La récente appréciation n'est qu'en partie attribuable à l'élargissement de l'écart entre les taux d'intérêt canadiens et américains. Elle découle également de l'augmentation de la valeur des exportations canadiennes de bon nombre de produits de base et de la confiance, à l'échelle internationale, dans l'économie et la politique économique du Canada.

CONSOLIDATION FINANCIÈRE ACCRUE

Après s'être détériorée au début de la décennie, la situation financière du Canada s'est considérablement améliorée depuis 1984-85 en raison de mesures discrétionnaires et d'une forte croissance économique. Bien que des progrès aient été effectués dans le domaine de la consolidation financière, les déficits demeurent importants et le niveau de la dette ne cesse de s'accroître. Les déficits sont élevés si on les compare aux données historiques et les normes internationales indiquant ainsi la nécessité d'intensifier la consolidation financière.

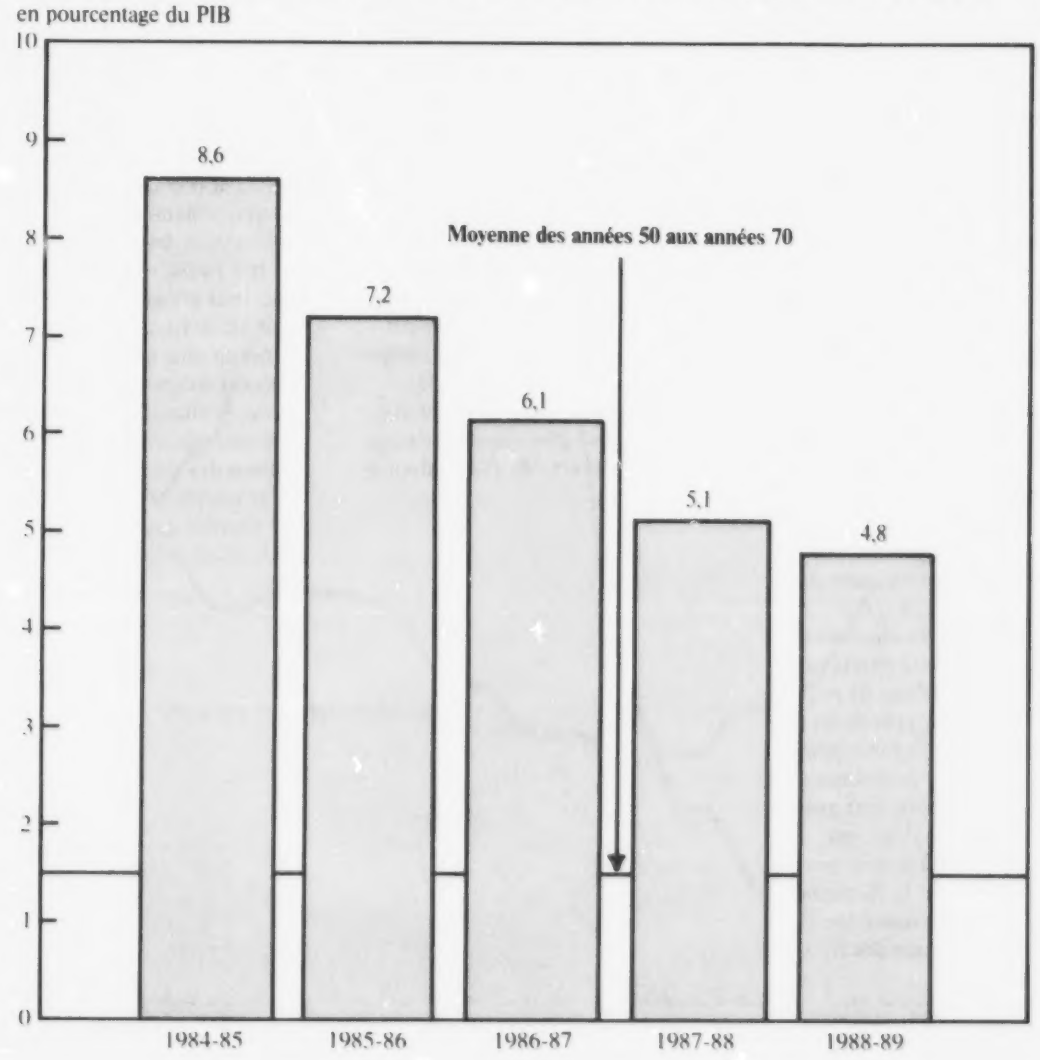
Le déficit du gouvernement fédéral n'a cessé de diminuer au cours des quatre dernières années, ce qui a entraîné un important ralentissement de la croissance de la dette publique. La compression des dépenses de programmes intervient pour près de 80 p. 100 de la baisse du déficit par rapport au PIB. Les dépenses de programmes ont augmenté moins rapidement que l'inflation et ont été ramenées, par rapport à la taille de l'économie, aux niveaux enregistrés avant la récession. Néanmoins, le déficit demeure élevé en raison de l'augmentation des frais de la dette publique.

Les efforts des provinces pour réduire les déficits liés à la récession ont été mis en veilleuse en 1985-86 en raison de l'incidence financière de la chute des prix du pétrole et des céréales. Depuis, de nouvelles compressions financières ainsi qu'une forte croissance économique ont toutefois permis d'abaisser les déficits des provinces. Néanmoins, les dépenses des administrations provinciales ont augmenté beaucoup plus rapidement que l'inflation au cours des quatre dernières années.

L'analyse de la situation financière relative des secteurs publics fédéral et provinciaux débouche sur un certain nombre de conclusions. Les déficits et la dette sont beaucoup plus élevés à l'échelle fédérale que provinciale, tout comme le coût du service de la dette. La dette fédérale étant beaucoup plus importante et son échéance moyenne beaucoup plus courte, la situation financière fédérale est beaucoup plus sensible aux fluctuations des taux d'intérêt que celle des provinces et elle est également plus sensible aux fluctuations conjoncturelles.

Figure 24

DÉFICITS BUDGÉTAIRES FÉDÉRAUX : 1984-85 À 1988-89 (SELON LES COMPTES PUBLICS)

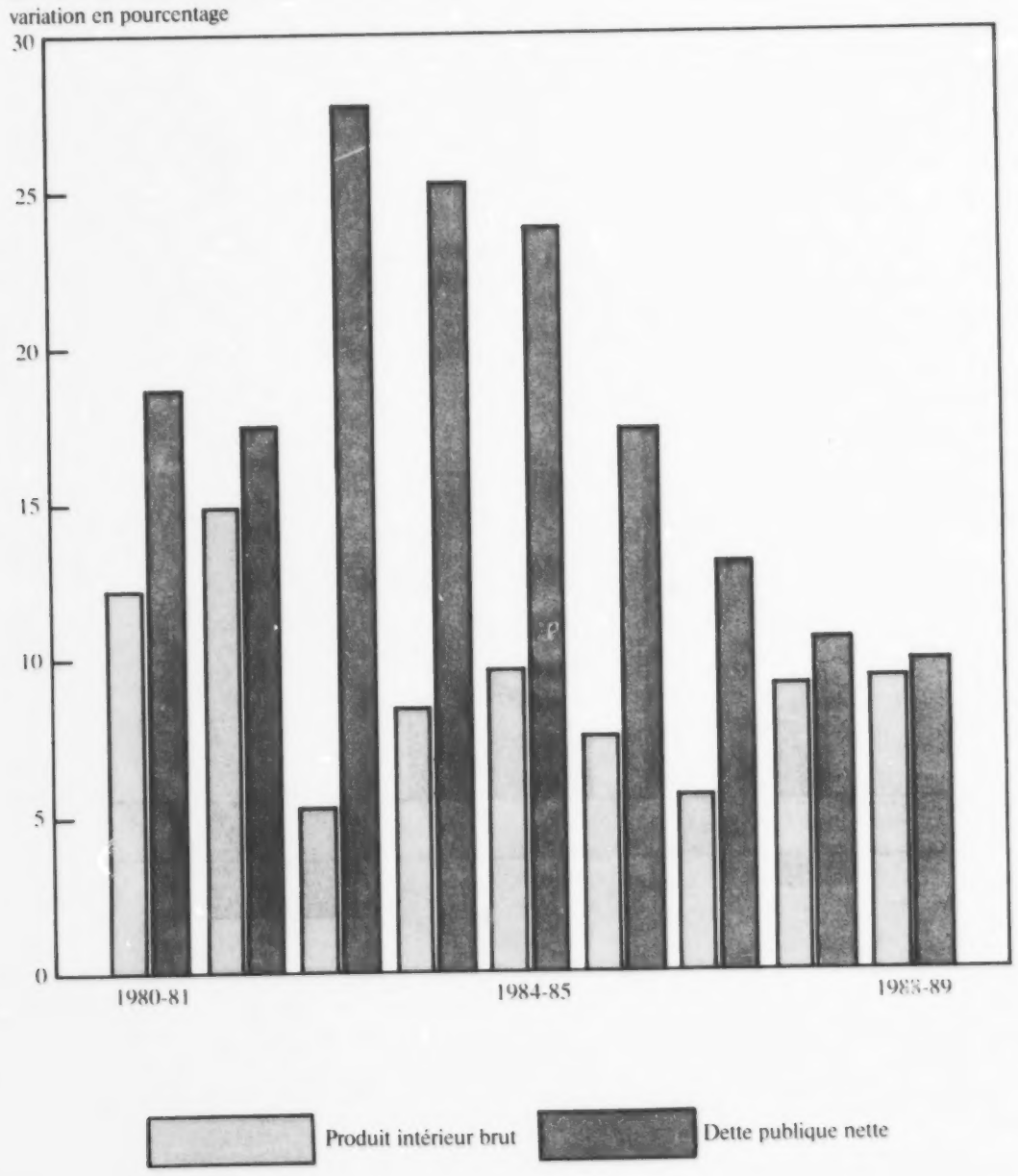


Après avoir enregistré un niveau record de 38,3 milliards $ en 1984-85, le déficit a été réduit considérablement : en effet, il est passé à 28,7 milliards $ en 1988-89, pour une baisse de 9,6 milliards $. Par rapport au PIB, il est passé de 8,6 à 4,8 p. 100, ce qui constitue une diminution de quelque 45 p. 100. Néanmoins, le déficit demeure élevé selon les niveaux historiques.

Pour l'exercice financier en cours, soit 1989-90, le déficit devrait atteindre 30,5 milliards $ ou 4,7 p. 100 du PIB. L'augmentation des frais de la dette publique en 1989-90, à la suite de la hausse des taux d'intérêt et de la dette, n'est pas entièrement compensée par les importantes mesures de consolidation financière annoncées dans le budget d'avril 1989.

Figure-25

CROISSANCE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT ET DE LA DETTE PUBLIQUE FÉDÉRALE NETTE (SELON LES COMPTES PUBLICS)

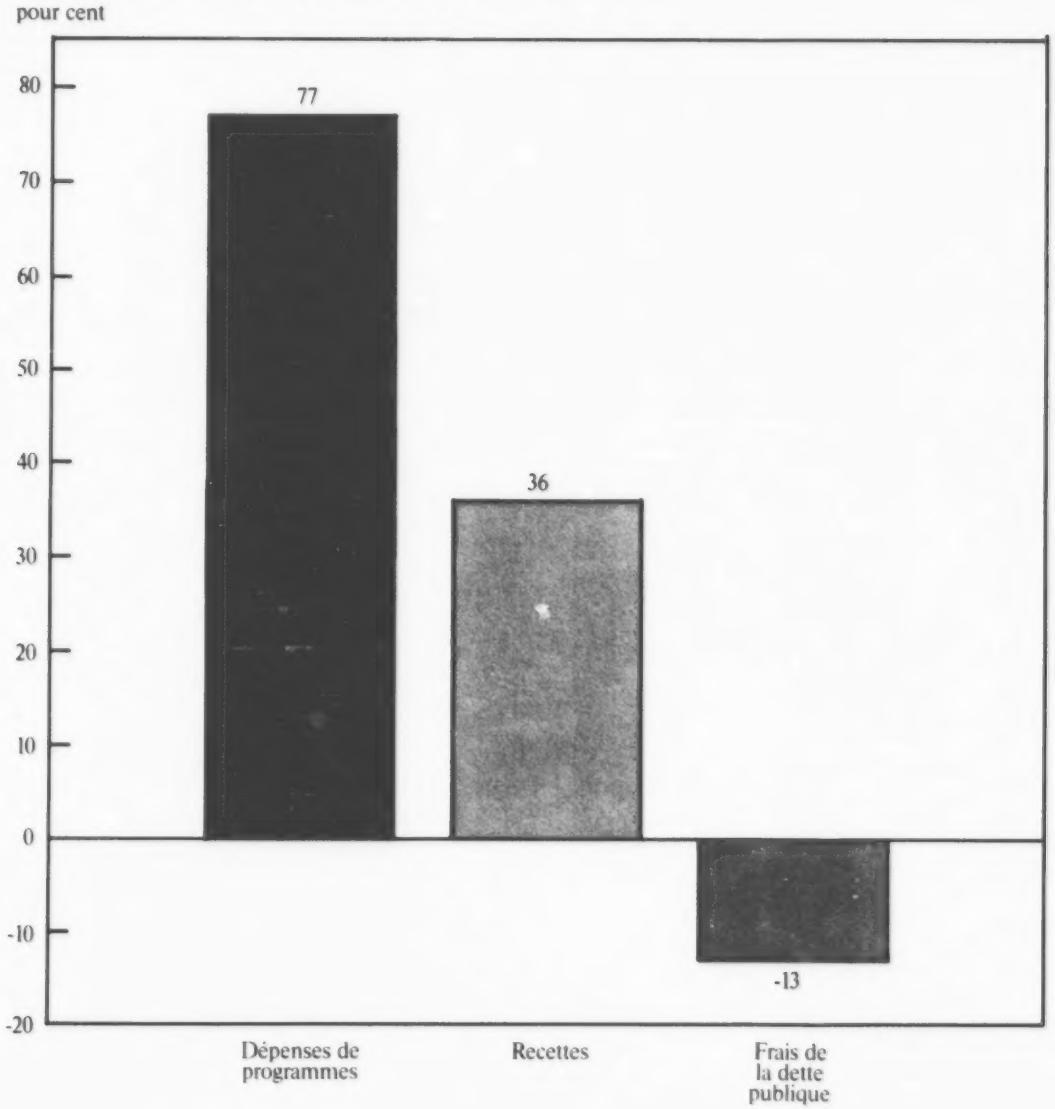


La croissance annuelle de la dette publique au sein de l'administration fédérale a atteint en moyenne 23,5 p. 100 au cours des quatre années terminées en 1984-85. Cette croissance a été réduite à une moyenne de 12,7 p. 100 au cours des quatre années terminées en 1988-89.

En 1988-89, la dette a augmenté de moins de 10 p. 100, soit la plus faible augmentation au cours des 15 dernières années — se rapprochant du taux de croissance du PIB.

Figure 26

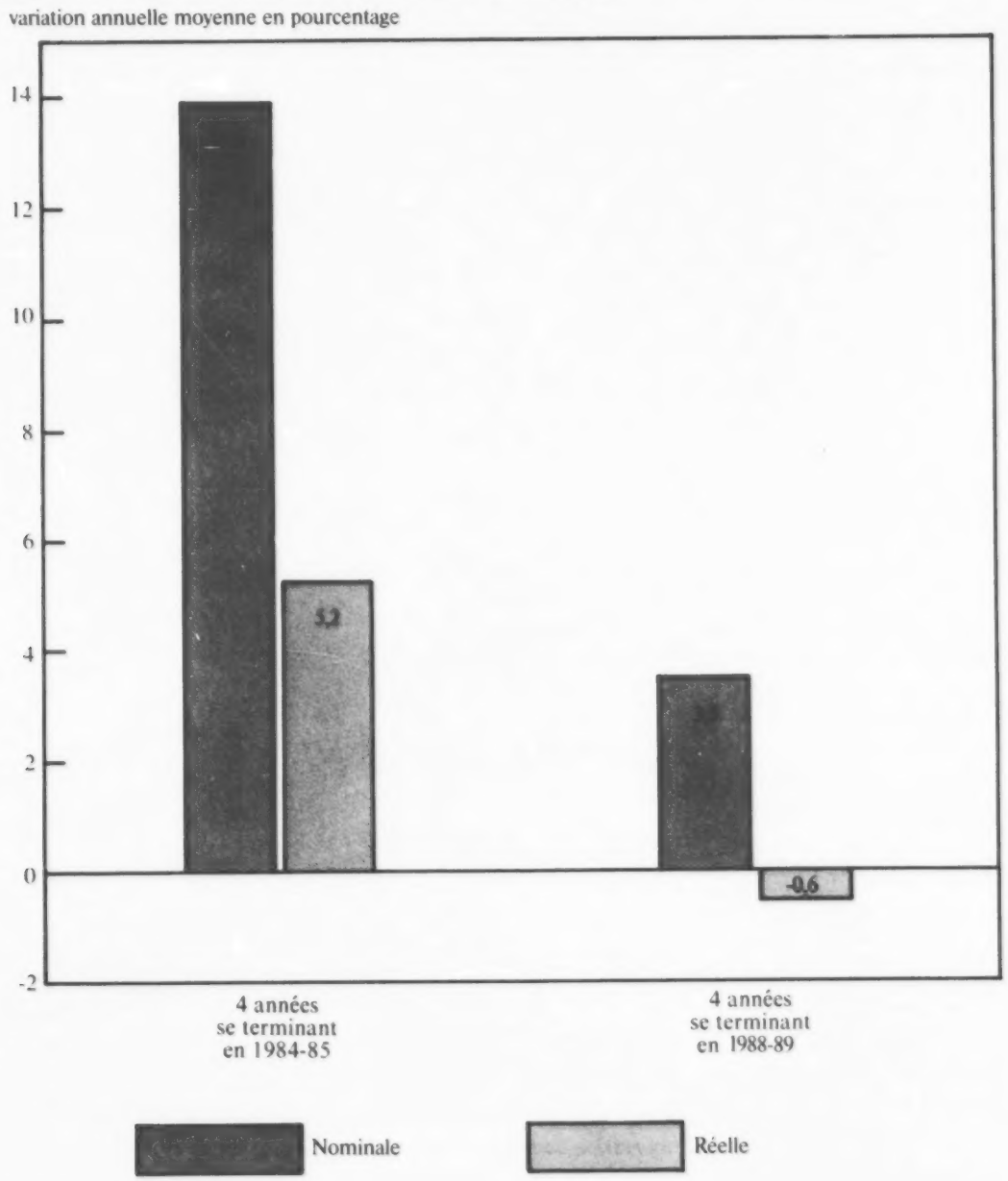
APPORTS À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT FÉDÉRAL EN FONCTION DU PIB : DE 1984-85 À 1988-89 (SELON LES COMPTES PUBLICS)



Proportionnellement au PIB, le déficit fédéral est passé de 8,6 p. 100 en 1984-85 à 4,8 p. 100 en 1988-89. Durant ce temps, les dépenses de programmes du gouvernement fédéral ont baissé de 3 points de pourcentage du PIB; cette baisse représente presque 80 p. 100 de la diminution du déficit par rapport au PIB.

Figure 27

CROISSANCE NOMINALE ET RÉELLE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (SELON LES COMPTES PUBLICS)

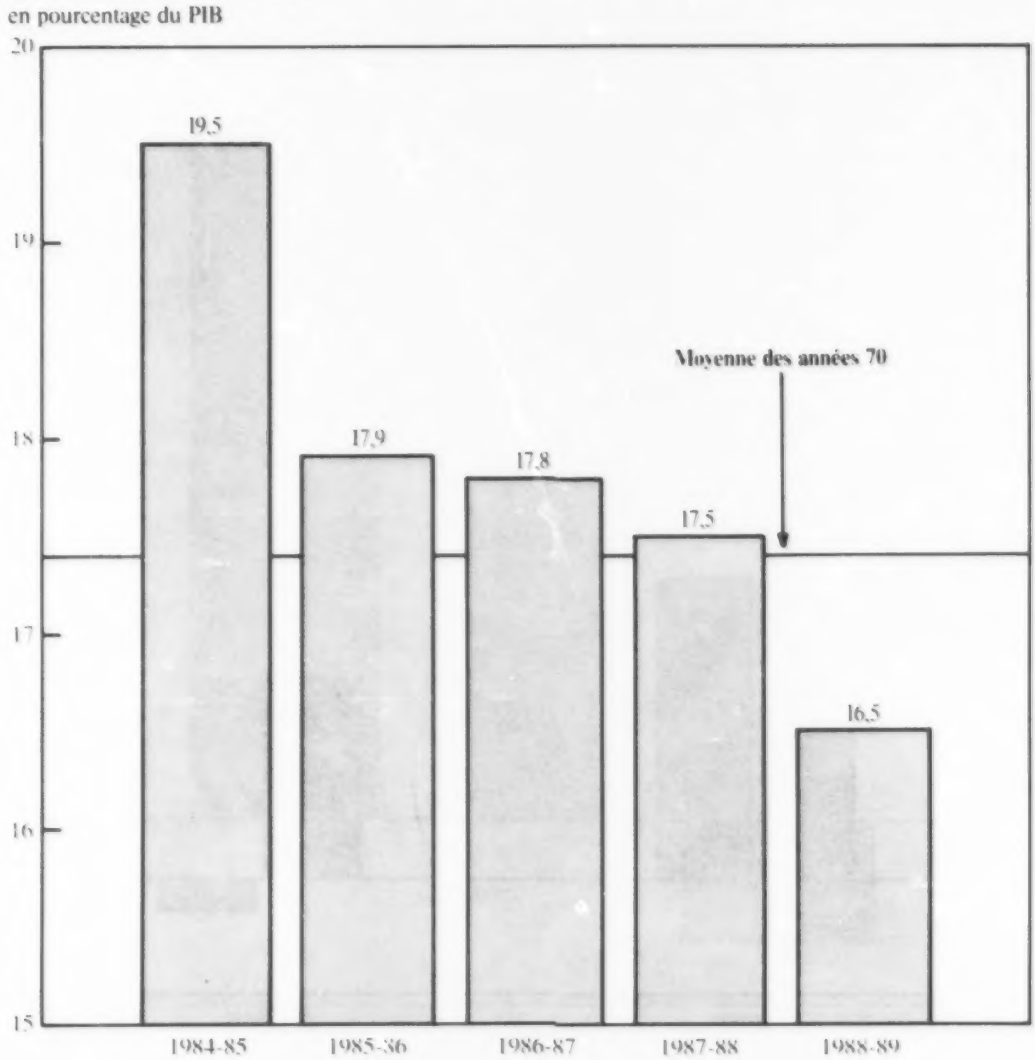


Le gouvernement fédéral comprime ses dépenses de façon soutenue depuis novembre 1984.

La croissance nominale des dépenses de programmes a atteint en moyenne près de 14 p. 100 au cours des quatre ans terminés en 1984-85. Les dépenses réelles de programmes, soit les dépenses de programmes ajustées pour l'inflation, ont augmenté en moyenne de 5,2 p. 100 par année au cours de la même période.

Par contre, au cours des quatre ans terminés en 1988-89, la croissance nominale des dépenses de programmes n'a atteint en moyenne que 3,5 p. 100 par année. Les dépenses réelles de programmes ont diminué en moyenne de 0,6 p. 100 par année.

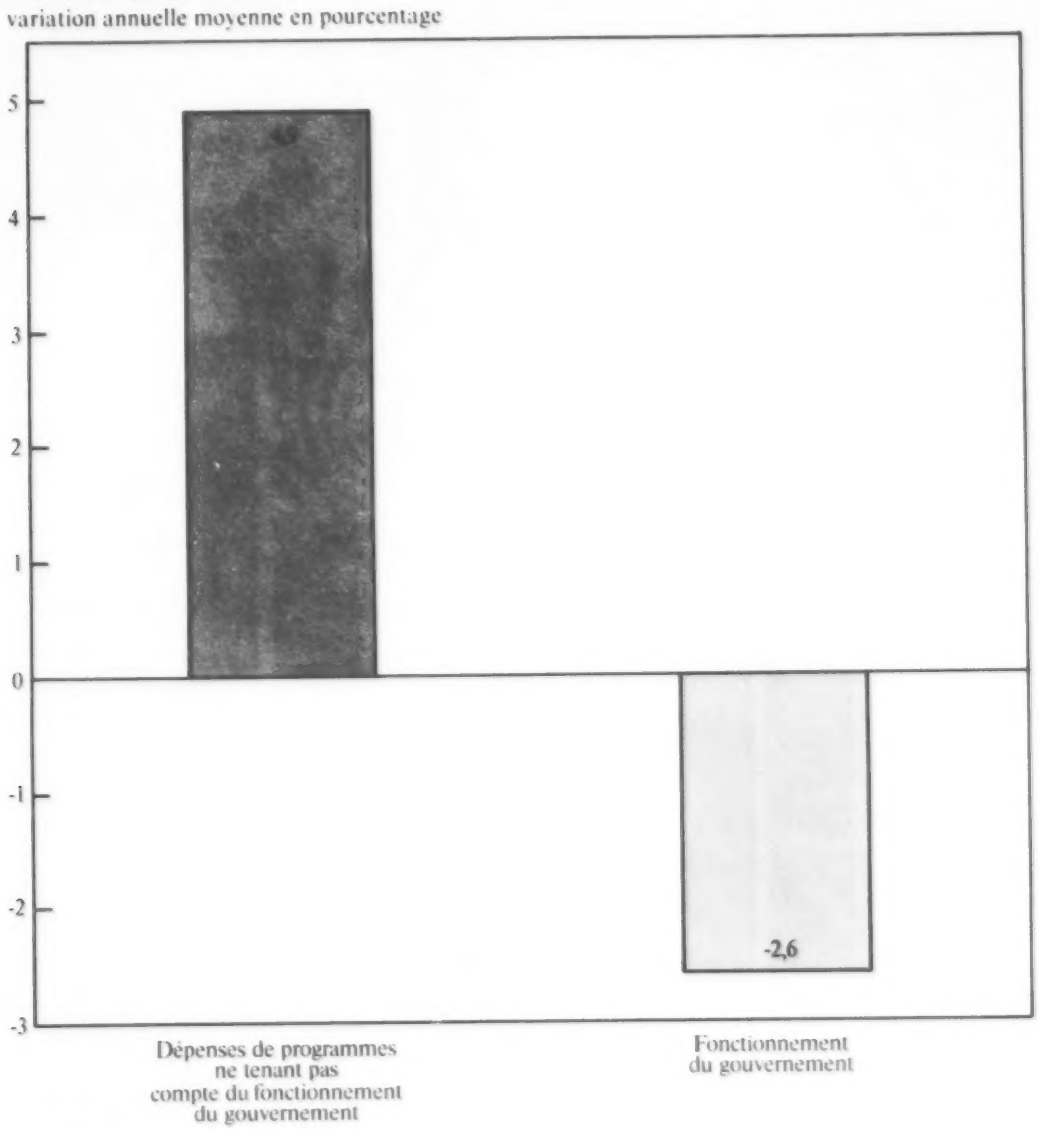
DÉPENSES DE PROGRAMMES FÉDÉRALES
1984-85 À 1988-89
(SELON LES COMPTES PUBLICS)



Les dépenses de programmes, reflétant la compression courante des dépenses, sont passées de 19,5 p. 100 du PIB en 1984-85, à 16,5 p. 100 en 1988-89. Les dépenses de programmes par rapport au PIB sont d'environ 1 point de pourcentage de moins que pour la moyenne des années 70.

Figure 29

CROISSANCE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES FÉDÉRALES 1984-85 À 1988-89 (SELON LES COMPTES PUBLICS)

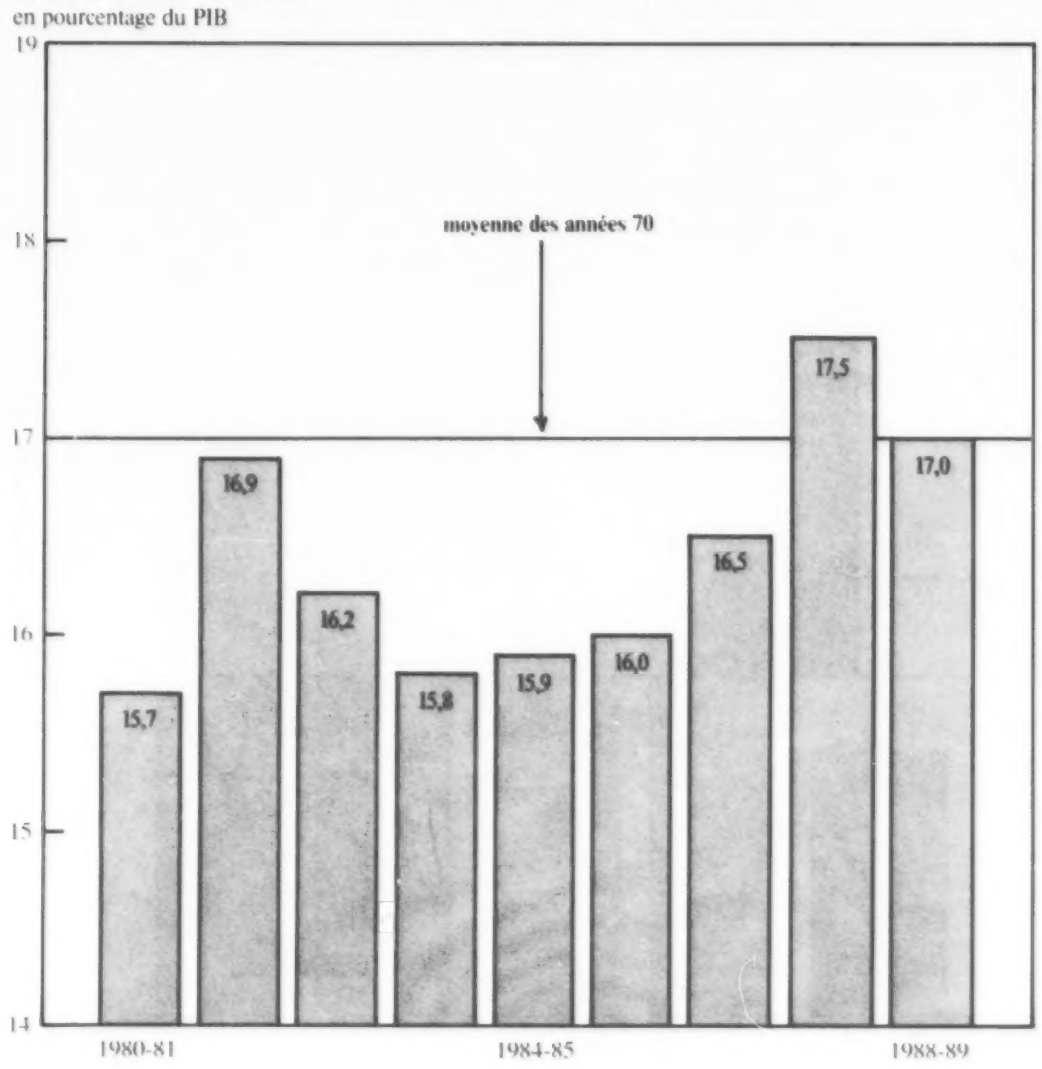


La réduction du coût de fonctionnement du gouvernement constitue le facteur le plus important du ralentissement de la croissance des dépenses de programmes.

De 1984-85 à 1988-89, les frais de fonctionnement du gouvernement ont été abaissés de 2,6 p. 100, en moyenne, par année. Au total, les dépenses de fonctionnement du gouvernement ont diminué de 10 p. 100 entre 1984-85 et 1988-89.

Figure 30

LE RENDEMENT DES RECETTES FÉDÉRALES : RECETTES BUDGÉTAIRES* (SELON LES COMPTES PUBLICS)



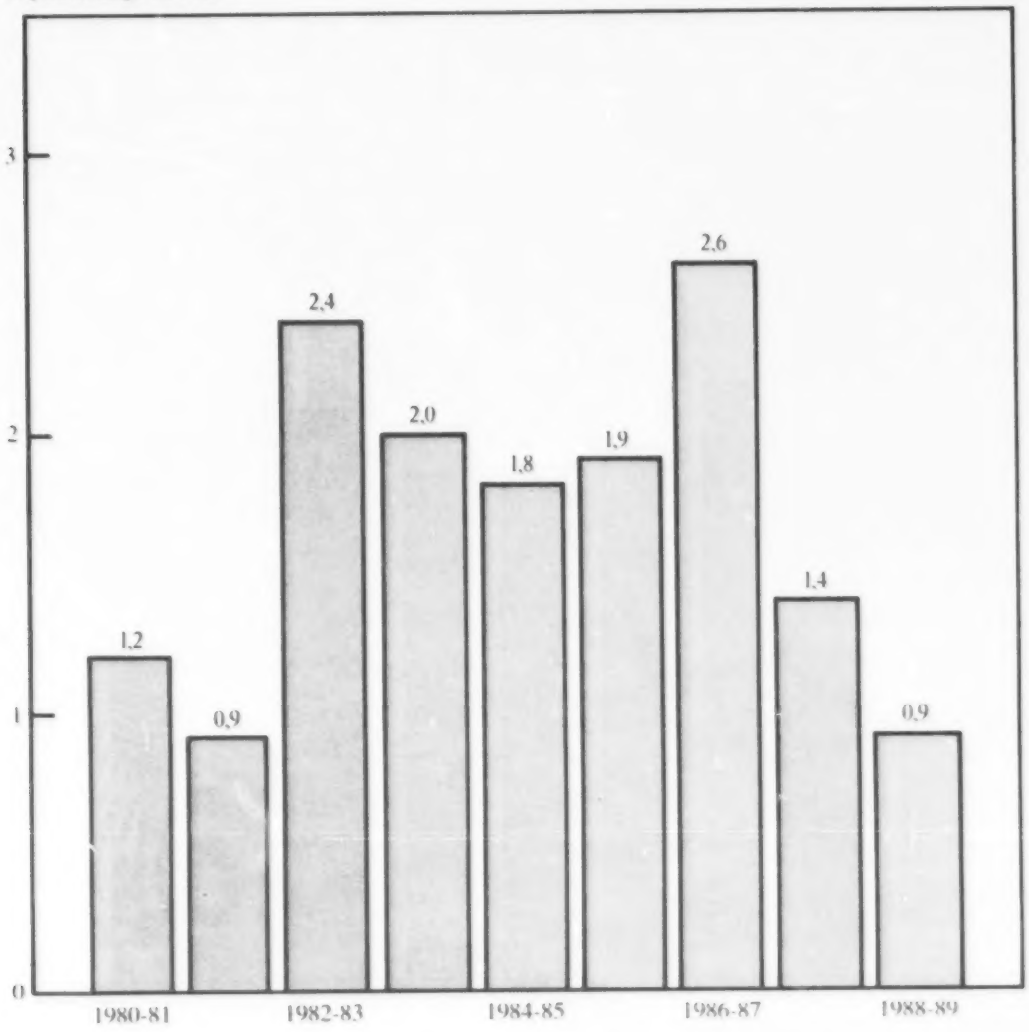
*Ne comprennent pas les répercussions des initiatives de gestion de l'encaisse qui influent sur les calendriers de paiement de l'impôt des particuliers et des taxes de vente et d'accise.

En 1988-89, le rendement des recettes s'établissait à 17 p. 100, la moyenne des années 70.

Figure 31

DÉFICITS BUDGÉTAIRES PROVINCIAUX AU COURS DES ANNÉES 80*
(SELON LES COMPTES PUBLICS)

en pourcentage du PIB



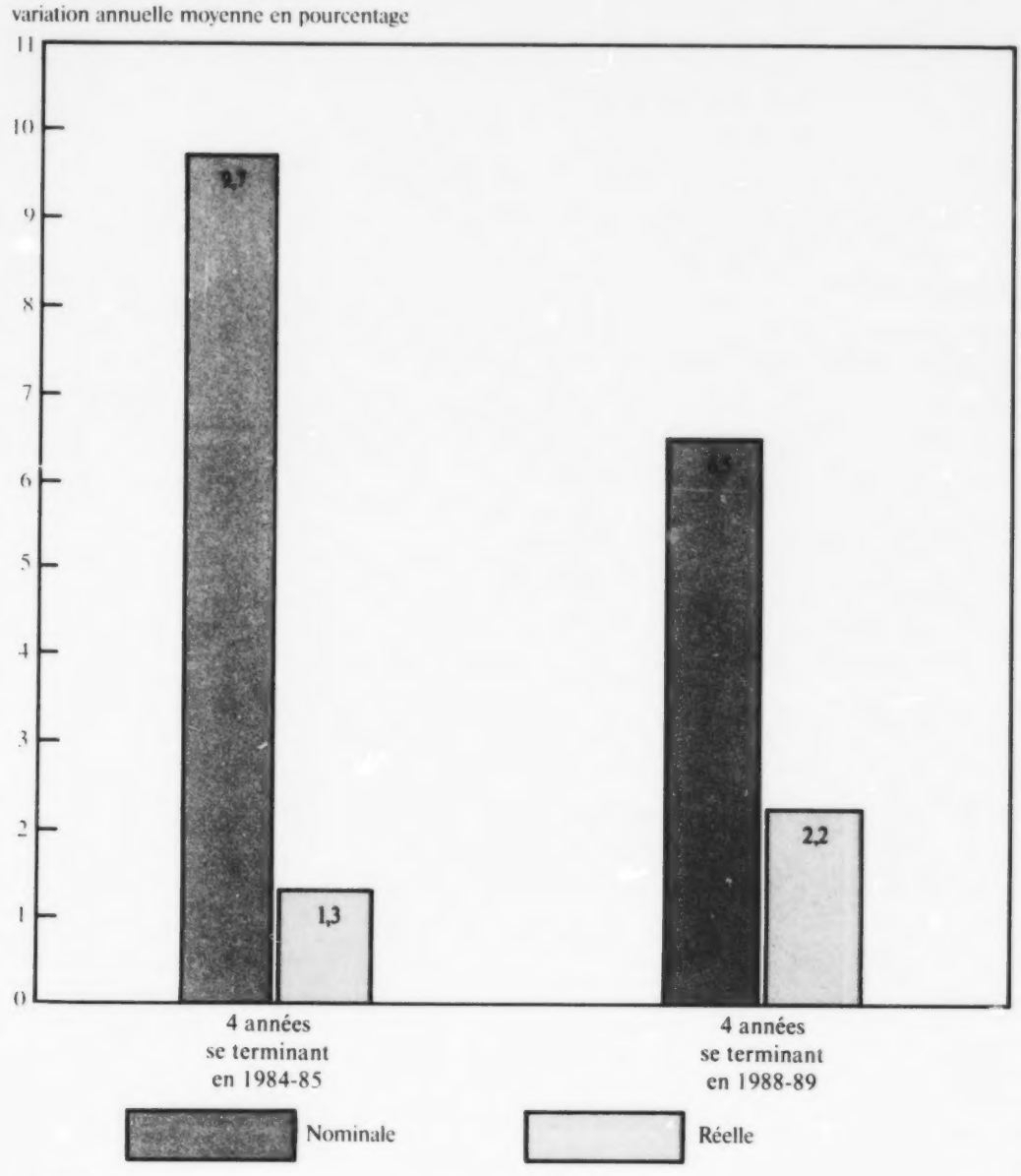
**Selon les plus récentes prévisions des provinces.*

Les déficits du secteur provincial ont augmenté fortement en 1982-83 et 1983-84, en raison des mouvements cycliques qui ont suivi la récession et des répercussions de l'augmentation des taux d'intérêt.

Une importante consolidation financière a été exécutée en 1984-85, bien que le déficit du secteur provincial ait augmenté en 1986-87 à la suite de la chute des prix du pétrole et des céréales. Cette hausse a toutefois été compensée par de nouvelles mesures de compression appliquées par les provinces en 1987-88; en 1988-89, le déficit du secteur provincial par rapport au PIB se situait aux niveaux enregistrés avant la récession ou en deçà.

Figure 32

CROISSANCE NOMINALE ET RÉELLE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES PROVINCIALES* (SELON LES COMPTES PUBLICS)



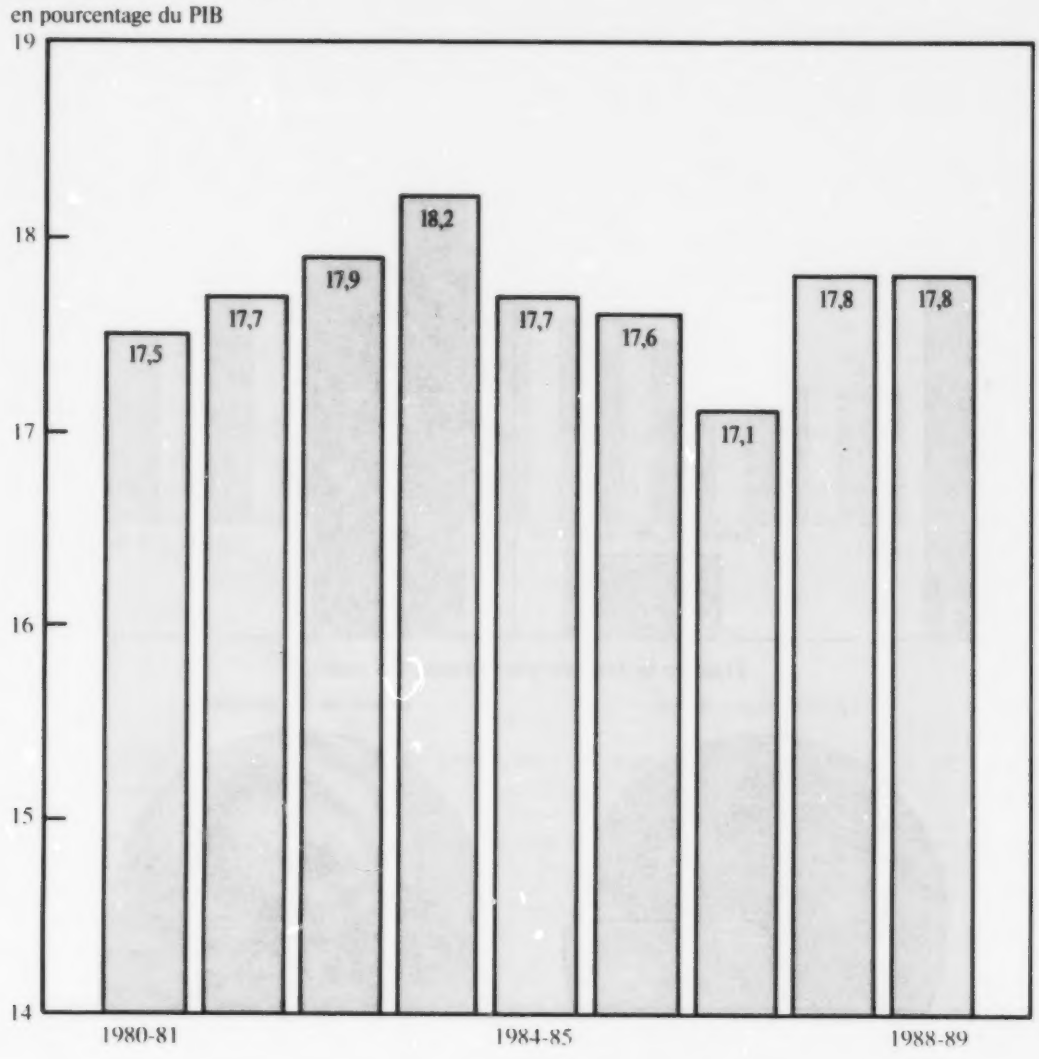
*Selon les plus récentes prévisions des provinces.

Au cours des quatre années terminées en 1984-85, les dépenses de programmes provinciales ont augmenté en moyenne de 9,7 p. 100 par année sur une base nominale et 1,3 p. 100 par année sur une base réelle.

Bien que cette croissance fluctue considérablement d'une province à l'autre, les dépenses de programmes nominales totales ont augmenté en moyenne de 6,5 p. 100 par année au cours des quatre dernières années, tandis que les dépenses de programmes réelles ont progressé en moyenne de 2,2 p. 100 par année.

Figure 33

LE RENDEMENT DES RECETTES PROVINCIALES : RECETTES BUDGÉTAIRES*
(SELON LES COMPTES PUBLICS)

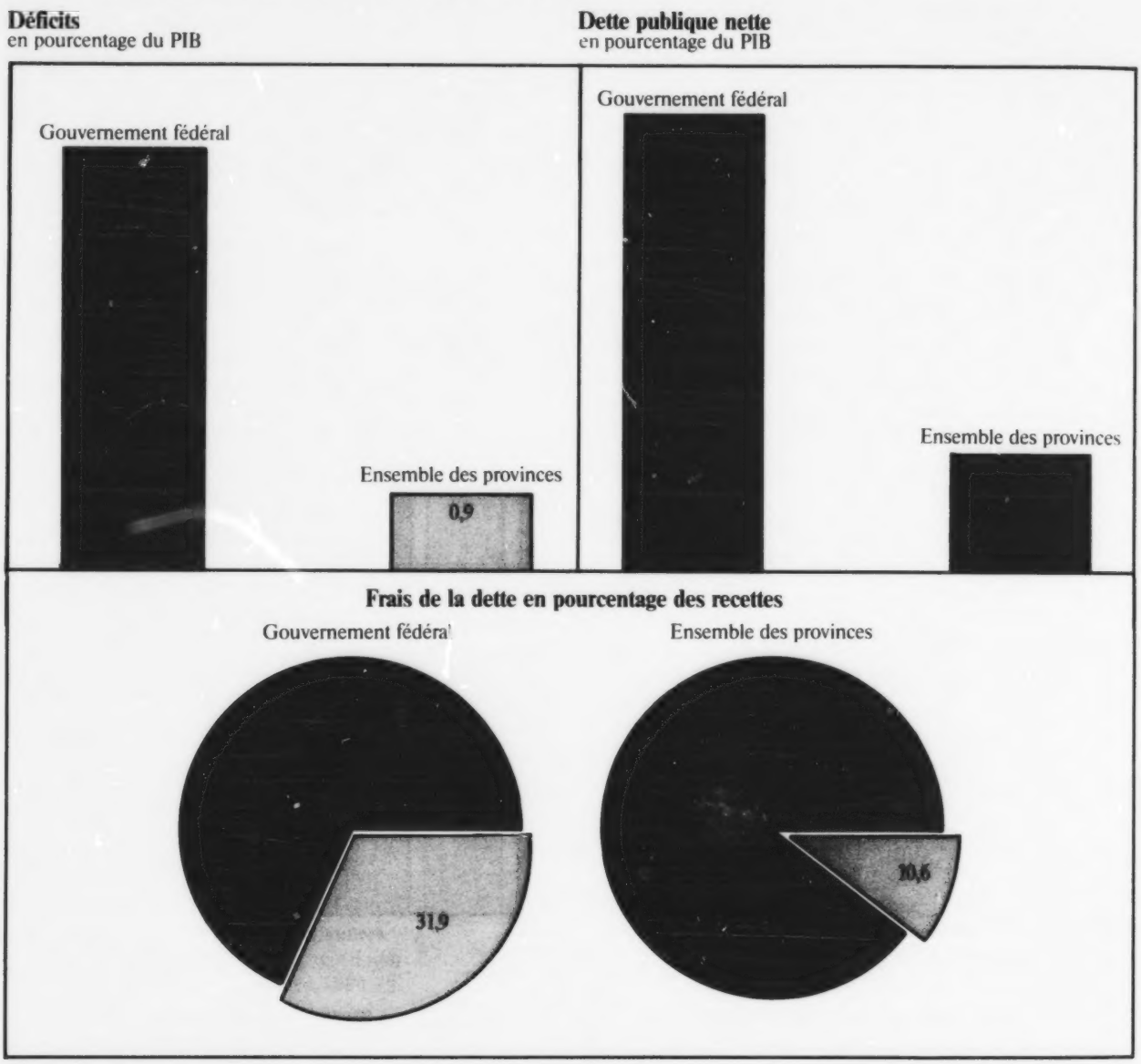


**Selon les plus récentes prévisions des provinces.*

Le rendement des recettes provinciales s'est amélioré après la récession de 1981-1982. Une baisse du rendement des recettes a été enregistrée entre 1983-84 et 1986-87, en grande partie à cause de la faiblesse des prix du pétrole et des céréales; toutefois, suite à l'application de mesures discrétionnaires, le rendement des recettes est revenu à son niveau de 1984-85.

Figure 34

COMPARAISON DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX, 1988-89 (SELON LES COMPTES PUBLICS)



Malgré une amélioration sensible de la situation financière du gouvernement fédéral depuis 1984-85, la situation financière globale des provinces est de beaucoup meilleure que celle du fédéral. Bien que la situation financière fluctue considérablement d'une province à l'autre, en 1988-89 :

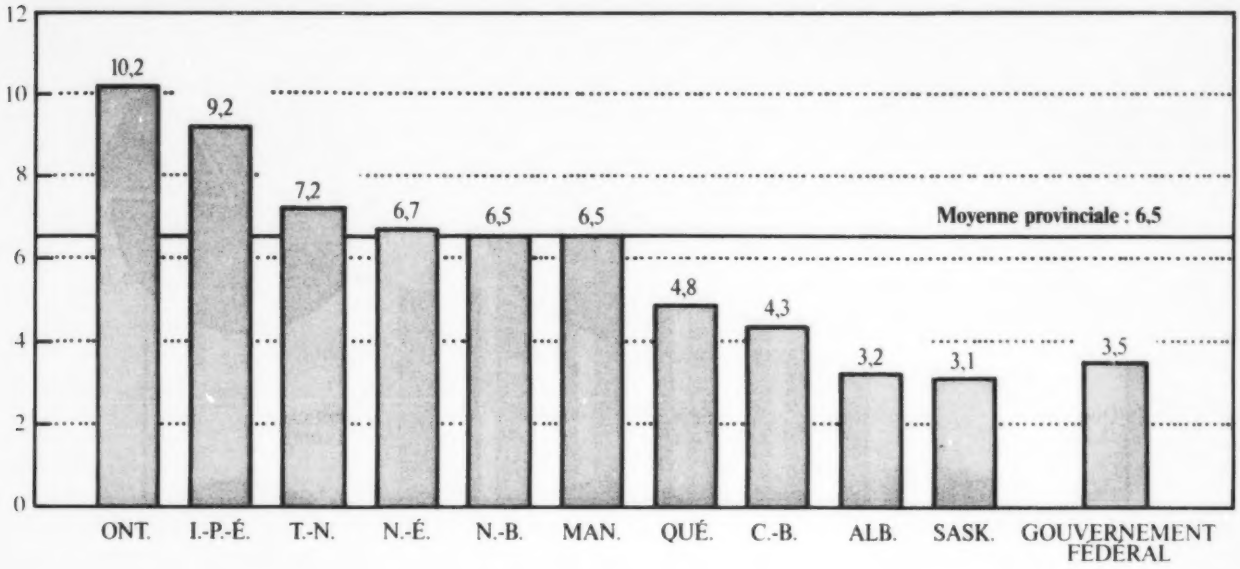
—le déficit fédéral, à 4,8 p. 100 du PIB, était plus de cinq fois supérieur à celui des provinces;

—la dette fédérale, à 53,4 p. 100 du PIB, dépassait de près de quatre fois celle des provinces;

—les frais de service de la dette fédérale, à près de 32 p. 100 des recettes en 1988-89, étaient de trois fois supérieurs au ratio du service de la dette des provinces. La part des recettes fédérales affectées au service de la dette devrait augmenter davantage pour atteindre environ 35 p. 100 des recettes en 1989-90.

Figure 35

AUGMENTATION ANNUELLE MOYENNE EN POURCENTAGE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES,* 1984-85 À 1988-89



**Selon les plus récentes prévisions des comptes publics.*

De 1984-85 à 1988-89, les dépenses de programmes provinciales ont augmenté en moyenne de 6,5 p. 100 par année comparativement à seulement 3,5 p. 100 par année dans le cas du gouvernement fédéral.

La croissance moyenne des dépenses de programmes provinciales a oscillé entre 10,2 p. 100 par année en Ontario et 3,1 p. 100 par année en Saskatchewan.

FRAIS DE LA DETTE DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

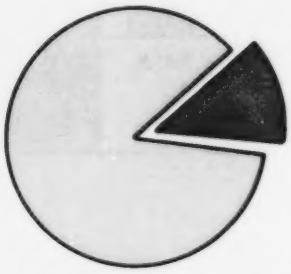
Cents par dollar de recettes affectés aux frais de la dette en 1988-89*

Gouvernement fédéral
31,9 cents

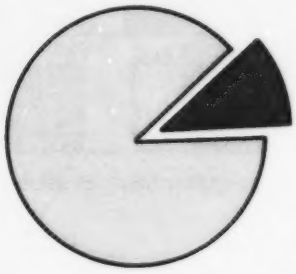
Toutes les provinces
10,6 cents

Atlantique
14,8 cents

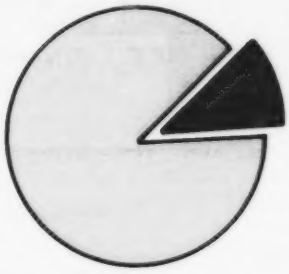
Québec
13,1 cents



Ontario
10,8 cents

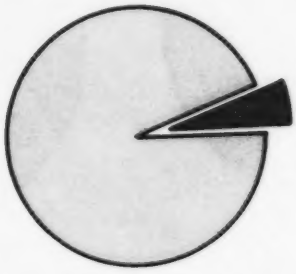


Manitoba
10,1 cents

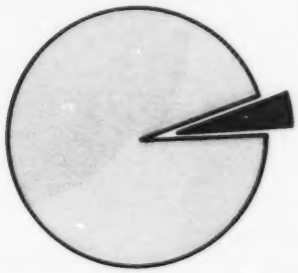


Saskatchewan
9,1 cents

Alberta
6,4 cents



Colombie-Britannique
4,3 cents



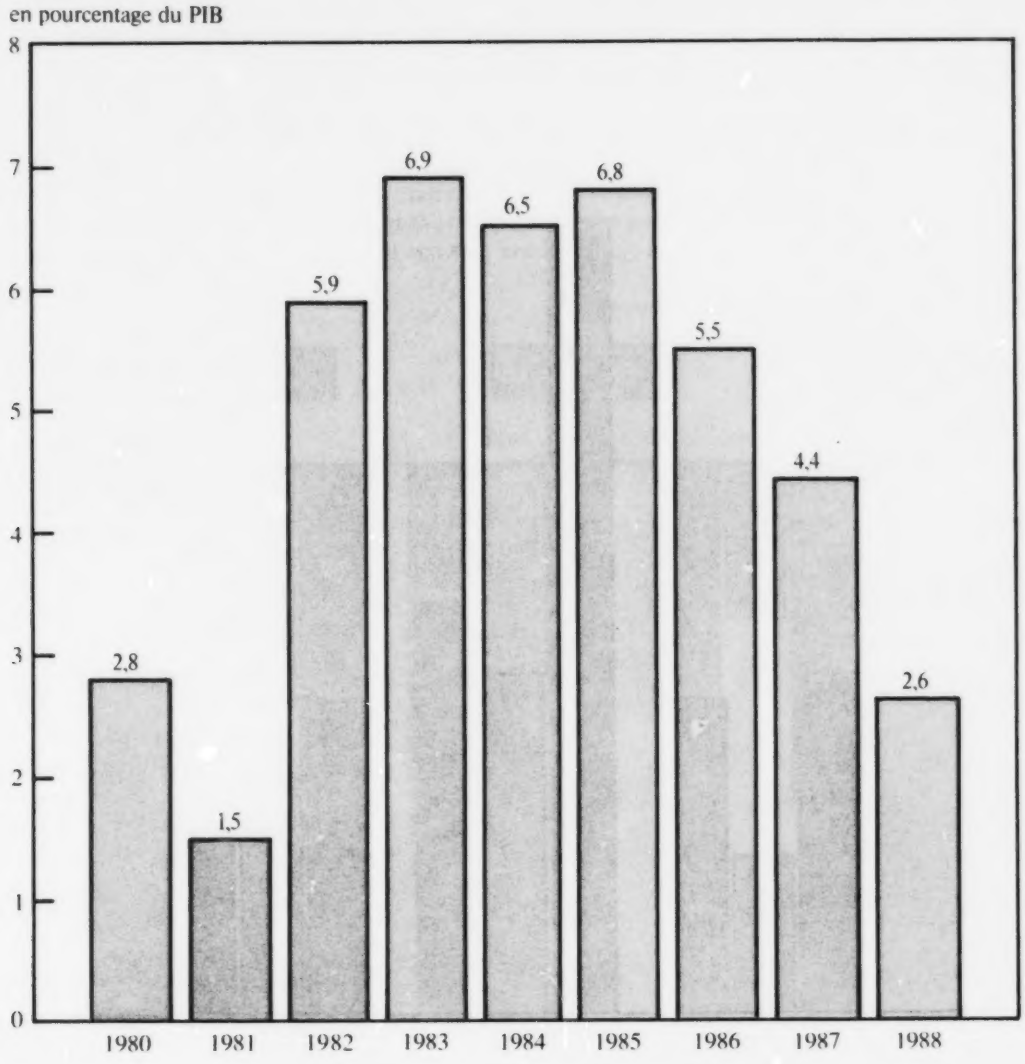
*Selon les plus récentes prévisions des comptes publics des provinces. Il convient de noter que les univers varient d'un gouvernement à l'autre, tout comme les conventions comptables et que, par conséquent, les données ne sont pas parfaitement comparables.

Alors que près de 32 p. 100 des recettes fédérales étaient affectées au service de la dette publique en 1988-89, ce chiffre ne s'établissait qu'à 11 p. 100 dans le cas des provinces.

Même si les frais de service de la dette fluctuent considérablement d'une province à l'autre, le ratio des frais de service de la dette aux recettes a, dans le cas du fédéral, largement dépassé celui des provinces.

Figure 37

DÉFICITS DE L'ENSEMBLE DU SECTEUR PUBLIC (SELON LES COMPTES NATIONAUX ET L'ANNÉE CIVILE)



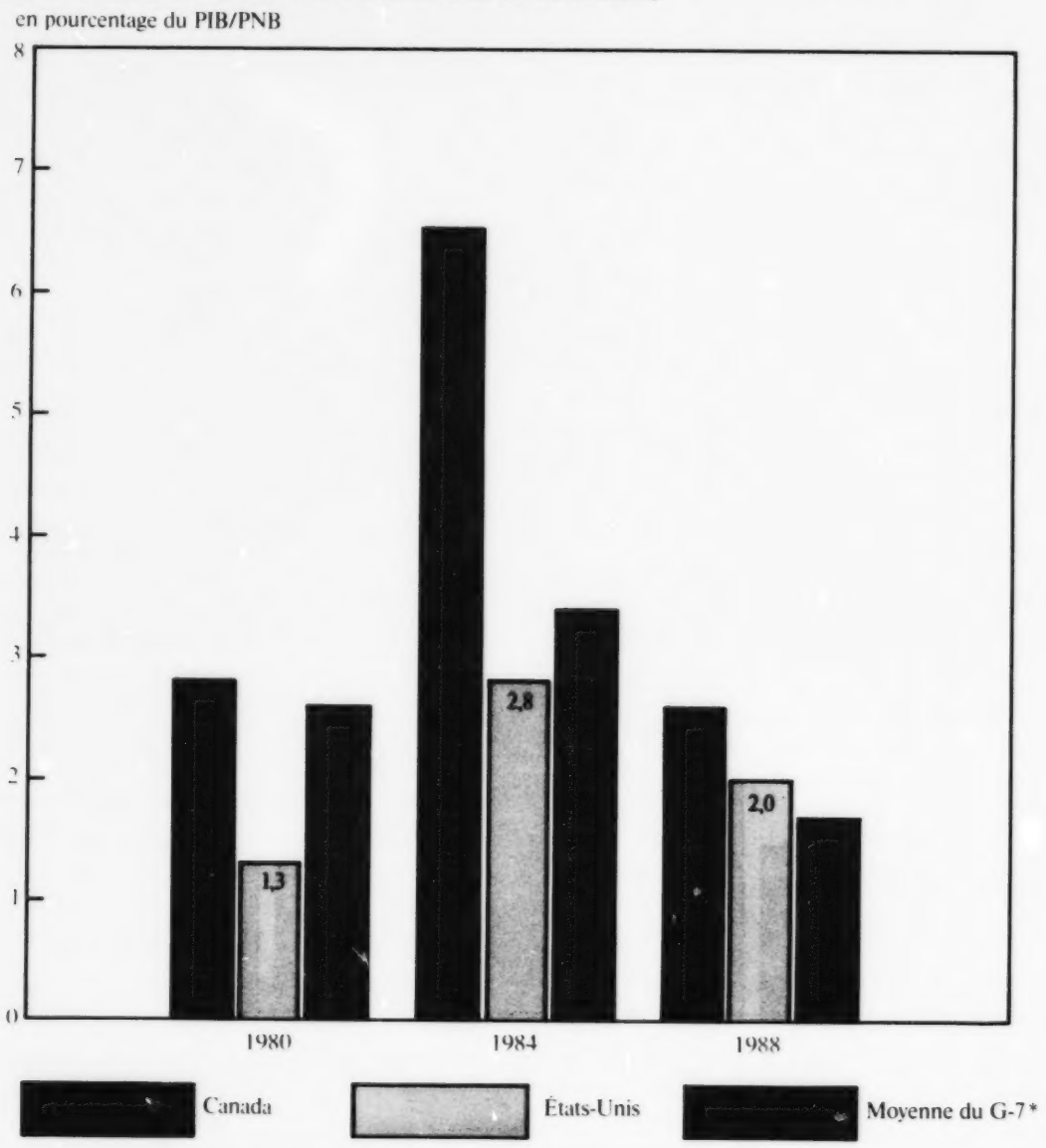
**Remarque : Le secteur public comprend les administrations fédérales et provinciales (y compris les administrations locales et les hôpitaux), le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec.*

Grâce aux compressions effectuées au sein des gouvernements fédéral et provinciaux, le déficit du secteur public par rapport au PIB a été réduit de plus de la moitié au cours des quatre dernières années. Il est passé d'un sommet de 6,9 p. 100 du PIB en 1983 à 2,6 p. 100 en 1988.

Néanmoins, le déficit de l'ensemble du secteur public demeure élevé selon les données historiques. Il faudra faire preuve de vigilance pour continuer de réduire les déficits et freiner la croissance de la dette

Figure 38

COMPARAISON INTERNATIONALE DES DÉFICITS DE L'ENSEMBLE DU SECTEUR PUBLIC (SELON LES COMPTES NATIONAUX ET L'ANNÉE FINANCIÈRE)



**Facteurs de pondération du PIB/PNB de 1980-1981 en dollars américains.*

De 1980 à 1984, les déficits ont augmenté dans tous les pays du G-7. Le Canada a enregistré la plus forte hausse du déficit global du secteur public. En 1984, le déficit de l'ensemble du secteur public représentait 6,5 p. 100 du PIB, soit de 3,1 points de pourcentage de plus que la moyenne du G-7 et de 3,7 points supérieur au déficit des États-Unis.

Grâce aux mesures de réduction du déficit adoptées par les diverses administrations au Canada, le déficit de l'ensemble du secteur public a diminué de 3,9 points entre 1984 et 1988, comparativement à une baisse de 1,7 point dans le cas des pays du G-7 et de 0,8 point aux États-Unis.

Néanmoins, le déficit global au Canada est relativement élevé par rapport aux autres pays, ce qui fait ressortir la nécessité d'une amélioration soutenue de la situation financière globale des administrations publiques.